

Entführte Flugzeuge auf fremdem Staatsgebiet und die analoge Anwendung humanitärer Grundsätze im Völkerrecht

Kay Hailbronner*)

I. Einleitung

Die Welle von Flugzeugentführungen in den letzten Jahren hat in besonderem Maße die Aufmerksamkeit der Luftrechtler auf sich gezogen¹⁾. Allein im Jahre 1969 wurden bei 81 Entführungen 5126 Passagiere von 83 Nationalitäten betroffen²⁾. Vertragliche Anstrengungen wurden unternommen, um eine Bestrafung oder Auslieferung der Luftpiraten³⁾ zu ermöglichen⁴⁾. Juristische Untersuchungen konzentrierten sich auf die Frage, wie das Phänomen der Luftpiraterie wirksam bekämpft werden könnte⁵⁾. Ungeklärt blieb aber weithin, welche Rechtsstellung Passagiere und Besatzung nach der Landung eines entführten Flugzeuges auf fremdem Territorium⁶⁾ innehaben. In ganz überwiegender Mehrzahl aller Fälle verliefen

*) Dr. iur., LL. M. Montreal, Referent am Institut.

¹⁾ Nach den Feststellungen der IATA wurden von 1930 bis zum 30. 9. 1970 191 Flugzeuge entführt, vgl. dazu die Übersicht bei Rousseau, *Chronique des faits internationaux*, RGDIP Bd. 74 (1970), S. 1019.

²⁾ Nach Paris Match vom 15. 9. 1970; Rousseau, a.a.O.

³⁾ Der Begriff der Luftpiraterie ist nicht mit dem völkerrechtlichen Pirateriebegriff zu verwechseln, der Angriffe von Insassen eines Schiffs oder Luftfahrzeugs auf ein anderes Schiff oder Luftfahrzeug regelt, vgl. Art. 15 der Genfer Konvention über die Hohe See (UNTS Bd. 450, S. 82) und Poulantzas, *Hijacking v. Air Piracy: A Substantial Misunderstanding not a Quarrel over Semantics*, *Revue Hellénique de Droit International* 1970, S. 80 ff.

⁴⁾ Vgl. die Convention for the Suppression of Unlawful Seizure of Aircraft vom 16. 12. 1970 (ICAO Doc. 8920) und die Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Civil Aviation vom 23. 9. 1971 (ICAO Doc. 8966); für eine Analyse der beiden Konventionen siehe Hailbronner, *Luftpiraterie in rechtlicher Sicht — von Tokyo bis Montreal* (Niedersächsische Landeszentrale für Politische Bildung) (1972), S. 29 ff.

⁵⁾ Vgl. z. B. die Sammlung von Aufsätzen in *Aerial Piracy and International Law* (Hrsg. McWhiney) (Leiden — New York 1971).

⁶⁾ Nach Art. 17 des Abkommens über die zivile Luftfahrt von 1944 (UNTS Bd. 15, S. 295) haben Luftfahrzeuge die Staatsangehörigkeit des Staates, in dem sie eingetragen sind. Der Begriff »fremd« bezieht sich in diesem Zusammenhang auf den Registrierungsstaat.

die Entführungen ohne nennenswerte Beeinträchtigung von Gesundheit und Eigentum von Passagieren und Besatzung. Nach einem Aufenthalt von wenigen Stunden durften sie meist unbehelligt das Zufluchtsland des Entführers wieder verlassen. In einigen Fällen wurden jedoch Passagiere und Besatzungsmitglieder längere Zeit festgehalten und Flugzeuge beschädigt. Großes Aufsehen erregten die Entführungen von Linienmaschinen im Jahre 1968 und 1969 durch arabische Freischärler. Am 23. Juli 1968 wurde eine El Al-Maschine auf dem Flug von Rom nach Tel Aviv entführt und zur Landung in Algier gezwungen⁷⁾. Die zwölf israelischen Passagiere und zehn Besatzungsmitglieder wurden von den algerischen Behörden festgehalten und erst am 31. August im Austausch gegen arabische Guerrilleros freigelassen. Nach einer Entführung einer TWA-Maschine am 28. August 1969 nach Damaskus blieben sechs israelische Passagiere und der Flugkapitän als Geiseln für die Freilassung einiger Freischärler in syrischem Gewahrsam⁸⁾. Die bisher spektakulärste Entführungsaktion in der Geschichte der Luftfahrt fand vom 3.-6. September 1970 statt. Vier Flugzeuge der Swissair, Panam, BOAC und El Al wurden von Angehörigen der Palästinensischen Befreiungsfront nach Ägypten bzw. Jordanien entführt. Ein Jumbo-Jet der Panam wurde kurz nach der Landung in Kairo gesprengt⁹⁾. Auf einem Wüstenflugplatz in der Nähe von Amman wurden zeitweise 403 Passagiere gefangen gehalten und ein Teil von ihnen erst am 27. September wieder in Freiheit gesetzt¹⁰⁾.

Für die rechtliche Betrachtung ist erheblich, daß sich die gravierenden Fälle der Festhaltung von Flugzeuginsassen bisher auf dem Hintergrund des Nahostkonfliktes abgespielt haben. Nach völkerrechtlichem Gewohnheitsrecht unterliegen feindliche Schiffe, Flugzeuge und Güter einem Beuterecht der kriegführenden Parteien¹¹⁾. Das Beuterecht erstreckt sich auf feindliche Privatflugzeuge und feindliche Flugzeugfracht beim Transport über See¹²⁾. Auch neutrale Schiffe, Flugzeuge und Ladung unterliegen einem prisengerichtlichen Zugriff, wenn sie kriegswichtiges Material (Konterbände)

⁷⁾ Archiv der Gegenwart (AdG) 1969, S. 14 430 f.

⁸⁾ AdG 1969, S. 14 916 f.

⁹⁾ Rousseau, RGDIP Bd. 74, S. 1018 ff.

¹⁰⁾ Anders als in den vorausgegangenen Fällen haben hier jedoch die Regierungen Ägyptens und Jordaniens diese Aktionen nicht unterstützt, vgl. AdG 1970, S. 15 761, 15 763.

¹¹⁾ Vgl. dazu und zum folgenden Scheuner, Prisengericht, in: Strupp-Schlochauer, Wörterbuch des Völkerrechts Bd. 1 (1961), S. 794 ff; Wengler, Völkerrecht Bd. 2 (1964), S. 1433 ff.

¹²⁾ Feindliche Staatsluftfahrzeuge (Polizei-, Zoll- u. Militärflugzeuge) unterliegen der Einziehung oder Zerstörung ohne prisengerichtliches Verfahren. Andere feindliche Luftfahrzeuge unterliegen dem Prisengericht (Verdross, Völkerrecht [5. Aufl. 1964], S. 480).

für die feindliche Partei befördern¹³). Nach der Beschlagnahme hat ein Prisenrecht über das beschlagnahmte Schiff oder Flugzeug zu entscheiden. Es kann die Einziehung anordnen und dadurch »international wirksam« einen Eigentumswechsel herbeiführen. Kann das Schiff oder Flugzeug aus zwingenden militärischen Gründen jedoch nicht in einen Hafen verbracht werden, so ist seine Zerstörung zulässig.

Stalder schließt daraus, die Weigerung Algeriens, ein entführtes israelisches Flugzeug zurückzugeben, sei nichts als ein kriegsrechtlich zulässiger Akt gewesen¹⁴). Diese Schlußfolgerung wird jedoch von De la Pradelle und Sundberg abgelehnt¹⁵). Die entscheidende Frage ist in diesem Zusammenhang, ob ein Kriegszustand zwischen den arabischen Staaten und Israel besteht, wem ein Prisenrecht zusteht und ob es im internationalen zivilen Luftverkehr ausgeübt werden darf.

Ein Prisenrecht steht lediglich kriegführenden Staaten oder als kriegführende Partei anerkannten Organisationen zu¹⁶). Bisher wurden Entführungen in Zusammenhang mit dem Nahostkonflikt ausschließlich von palästinensischen Freischärlerorganisationen wie der »Al-Fatah« oder der Volksfront zur Befreiung Palästinas begangen. Keine dieser Organisationen ist aber von den beteiligten Staaten als kriegführende Partei anerkannt worden. Das gilt selbst für die arabischen Staaten¹⁷). Ein Kombattantenstatus kann den arabischen Freischärlern darüber hinaus schon deshalb nicht zuerkannt werden, weil sie die Voraussetzungen der Legalität einer Widerstandsbewegung im besetzten Gebiet nach den vier Genfer Rotkreuzkonventionen von 1949¹⁸) nicht erfüllen. Ihre Kommandos haben bei Flugzeugentführungen keine festen, nach außen erkennbaren Abzeichen, tragen die

¹³) Dazu Scheuner, Konterbanderecht, in: Strupp-Schlochauer, Wörterbuch Bd. 2, S. 290 ff., und Verdross, a.a.O., S. 498 ff.

¹⁴) Stalder, Die Luftpiraterie in rechtlicher Sicht, Zeitschrift für Luftrecht und Weltraumrechtsfragen (ZLW) Bd. 18 (1969), S. 153 f.; Faller, Gewaltsame Flugzeugentführungen aus völkerrechtlicher Sicht, Schriften zum Völkerrecht Bd. 21 (1972), S. 52 f.

¹⁵) De la Pradelle, Les détournements d'aéronefs et le droit international, Revue Générale de l'Air 1969, S. 250, 258; Sundberg, Piracy: Sea and Air, Arkiv for Luftrett Bd. 4 (1971), S. 301 ff.

¹⁶) Scheuner, Prisenrecht, a.a.O., S. 797.

¹⁷) Zur algerischen Haltung vgl. AdG 1969, S. 14 331. Die libanesische Regierung führte anlässlich des Überfalls auf den Beiruter Flughafen im Dezember 1968 aus: »Libanon ist in keiner Weise verantwortlich für Aktionen von Einzelpersonen, wie sie zwei palästinensische Fedayins außerhalb seines Territoriums unternommen haben« (AdG 1969, S. 14 332). Die VAR und der Irak haben palästinensische Aktionen im Herbst 1970 ausdrücklich verurteilt, vgl. AdG 1970, S. 15 763.

¹⁸) Vgl. Strebel, Die Genfer Abkommen vom 12. 8. 1949, Fragen des Anwendungsbereichs, ZaöRV Bd. 13 (1950/51), S. 118 ff. insbes. 132 ff.

Waffen nicht offen und halten sich in keiner Weise an die Gesetze und Gebräuche des Krieges¹⁹). Unter diesen Umständen ist davon auszugehen, daß es sich um Akte privater Kriegführung gehandelt hat, die nicht nach kriegsrechtlichen Regeln zu beurteilen sind²⁰).

Dennoch, so argumentiert Faller, sind die arabischen Staaten zur Ausübung prisengerichtlicher Handlungen befugt, nachdem ein von privaten Organisationen entführtes Flugzeug in ihre Gewalt gelangt ist. Einige der arabischen Staaten, auf deren Territorium Flugzeuge von arabischen Terroristen entführt wurden, betrachten sich als mit Israel im Kriegszustand befindlich²¹). Daraus könnte man folgern, daß israelische Flugzeuge grundsätzlich im prisengerichtlichen Verfahren eingezogen werden dürften und israelische Flugzeuginsassen nach den Art. 41, 42, 43 des IV. Genfer Rotkreuzabkommens zum Schutz von Zivilpersonen interniert werden dürften. Dagegen wäre eine Behinderung der Flugzeuge »neutraler« Staaten nach Kriegsrecht nicht zulässig, wenn nicht kriegswichtiges Material nach Israel befördert wird. Der zivile Fluglinienverkehr als solcher mit einem Feindstaat stellt noch keine neutralitätswidrige Unterstützung dar²²). Interessant ist aber, daß die arabischen Staaten in keinem Fall von Flugzeugentführung kriegsrechtliche Prisenermächtigungen für sich beansprucht haben²³). In jedem Fall wurden Flugzeuge und Insassen, wenn auch erst nach längeren Verhandlungen, freigegeben. Ein prisengerichtliches Verfahren hat nie stattgefunden. Das deutet darauf hin, daß für Entführungsaktionen im Rahmen des Nahostkonflikts die überkommenen Regeln des Luftprisengerichts nicht anwendbar sind. Ein Luftprisengericht wurde in der bisherigen Staatenpraxis nur durch reguläre Streitkräfte einer kriegführenden Partei, also Militärflugzeuge auf hoher See, in feindlichem oder eigenem Luftraum (nicht in oder über neutralen Gewässern), in der Weise ausgeübt, daß ein Flugzeug zur Landung gezwungen und im prisengerichtlichen Verfahren eingezogen wurde²⁴). Diese Regeln würden umgangen, wenn ein Staat sich die private

¹⁹) Ders., Widerstandsbewegung, in: Strupp-Schlochauer, Wörterbuch Bd. 3, S. 841 ff.

²⁰) Sundberg, a.a.O., S. 303 f.; vgl. auch McWhinney, International Legal Problem-Solving and the Practical Dilemma of Hijacking, in: Aerial Piracy and International Law (1971), S. 18.

²¹) Vgl. dazu H. Wagner, Der arabisch-israelische Konflikt im Völkerrecht, Schriften zum Völkerrecht Bd. 15 (1971).

²²) Faller, a.a.O. (Anm. 14), S. 55.

²³) Vgl. De la Pradelle: «à aucun moment les autorités algériennes n'ont prétendu en effet placer l'affaire dans le champ d'application des lois de la guerre» (a.a.O. [Anm. 15], S. 258).

²⁴) Verdross, a.a.O. (Anm. 12), S. 502 f.

Kriegführung von Freischärlern zunutze machen und ein so in seine Gewalt gelangtes Verkehrsflugzeug nach kriegsrechtlichen Regeln beschlagnahmen würde. Das war ersichtlich auch die Meinung der UN-Generalversammlung, als sie am 25. November 1970 in Kenntnis der Aktionen arabischer Freischärler einstimmig eine Resolution verabschiedete, wonach »ohne irgendeine Ausnahme« alle Akte von Entführung oder anderer Behinderung des zivilen Luftverkehrs verurteilt und alle Staaten aufgefordert werden, solche Akte zu unterbinden²⁵⁾.

Eine ausführliche Erörterung dieser Fragen würde den Rahmen der vorliegenden Arbeit sprengen. Im folgenden werden kriegsrechtliche Gesichtspunkte ausgeklammert und lediglich diejenigen Fragen untersucht, die sich aus der spezifischen Situation der Flugzeugentführung als eines in Not auf fremdes Staatsgebiet geratenen Flugzeugs ergeben²⁶⁾. Das schließt die Behandlung der Beziehungen kriegführender Parteien untereinander ebenso aus wie das Verhältnis kriegführender Parteien zu Neutralen.

Es geht im folgenden im wesentlichen um zwischenstaatliche Beziehungen. Zwar ist auch die Einzelperson in beschränktem Umfang im Völkerrecht rechtsfähig und vermag subjektive Rechte gegen den Staat auf der Ebene des Völkerrechts innewohnen²⁷⁾. Inwieweit das der Fall ist, bestimmt sich danach, wessen Interessen, diejenigen des Staates oder diejenigen des Individuums, primär durch eine völkerrechtliche Norm geschützt werden sollen²⁸⁾. Die Flugzeugentführung wirft die Frage nach der Behandlung fremder Staatsangehöriger und fremden Eigentums durch einen Staat auf. Grundsätzlich bestehen Rechte und Pflichten im Fremdenrecht von Staat zu Staat²⁹⁾. Die Staaten sind nur untereinander nach allgemeinem Völkerrecht und Vertragsrecht verpflichtet, ihre Angehörigen in bestimmter

²⁵⁾ GA Res. 2645 (XXV).

²⁶⁾ Außer Betracht bleiben damit auch die Bestimmungen der vier Genfer Rotkreuzkonventionen von 1949, die im Falle eines bewaffneten Konflikts für verwundete und kranke Soldaten, Kriegsgefangene und die Zivilbevölkerung einen Minimalschutz seitens der kriegführenden Parteien gewährleisten.

²⁷⁾ Mosler, Die Erweiterung des Kreises der Völkerrechtssubjekte, ZaöRV Bd. 22 (1962), S. 46; einschränkend Verdross, der die Ansicht vertritt, völkerrechtliche Rechte bei Einzelpersonen könnten einzig und allein auf Staatsverträgen beruhen (a.a.O. [Anm. 12], S. 221); vgl. ferner Walter, Die Europäische Menschenrechtsordnung (Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht, 53) (1970), S. 2 ff.

²⁸⁾ Doehring, Die allgemeinen Regeln des völkerrechtlichen Fremdenrechts und das deutsche Verfassungsrecht (Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht, 39) (1963), S. 107.

²⁹⁾ Mosler, Besprechung von Verdross, Völkerrecht (3. Aufl.), ZaöRV Bd. 16 (1955/56), S. 713.

Weise zu behandeln³⁰). Eine Ausnahme gilt lediglich für diejenigen rudimentären Normen, die von dem Grundsatz des sogenannten fremdenrechtlichen Mindeststandards und der allgemeinen Menschenrechte erfaßt werden³¹). Vom Mindeststandard abgesehen, sind die unten erörterten Prinzipien über Immunität, Zollbefreiung, Gebührenbefreiung aber lediglich in den zwischenstaatlichen Beziehungen relevant, mögen sie auch weitgehend humanitären Gesichtspunkten entspringen. Auch bei völkerrechtlichen Individualansprüchen des Mindeststandards sind aber in der Regel zugleich Rechte des Heimatstaates verletzt³²). Bei beiden Arten von Rechten ist die formelle Geltendmachung nur den Staaten möglich. Nur wenn eine besondere vertragliche Vereinbarung vorliegt, kann die Einzelperson selbst ihre Rechte auf völkerrechtlicher Ebene gegen einen fremden Staat geltend machen³³). Das ist bei Flugzeugentführungen nicht der Fall. Denkbar ist demnach, daß der Registrierungsstaat des entführten Flugzeugs und die Heimatstaaten der Flugzeuginsassen Rechte gegen den Landungsstaat geltend machen.

Die Frage stellt sich, welche Rechte und Pflichten der Landungsstaat eines entführten Flugzeugs in Bezug auf die Flugzeuginsassen und den Eigentümer des Flugzeuges hat. Nun bedürfte es keiner näheren Begründung, daß das Festhalten von Flugzeuginsassen zu Erpressungszwecken und die Zerstörung eines Flugzeuges gegen völkerrechtliche Grundsätze der Humanität und des Eigentumsschutzes fremder Staatsangehöriger verstößt. Abgesehen von diesen extremen Fällen von Rechtsverletzung sind aber mannigfache Einwirkungen auf das entführte Flugzeug durch den Landungsstaat möglich. Schon vor der Landung taucht die Frage auf, ob dem entführten Flugzeug eine Landegenehmigung erteilt werden muß, da es ja in der Regel ohne vorherige Erlaubnis in fremden Luftraum eingedrungen sein wird. Darüber hinaus könnten positive Hilfeleistungspflichten gegenüber dem entführten Flugzeug in der Luft bestehen. Nach der Landung ist ein Zugriff auf Fluggäste und Besatzung, wie auch auf das entführte Flugzeug selbst und seine Ladung (Handgepäck und Fracht) denkbar. In Frage käme z. B. die Zwangsentladung des Flugzeugs, Durchsuchung und Identitätsprüfung von Flugzeuginsassen sowie Beschlagnahme und Einziehung von Handgepäck und Fracht. In einigen Fällen fanden Verhöre statt³⁴). Das

³⁰) Verdross, a.a.O. (Anm. 12), S. 360.

³¹) Doehring, a.a.O., S. 107, 121.

³²) *Ibid.*, S. 120.

³³) *Id.*

³⁴) Zur kubanischen Praxis vgl. Aircraft Hijacking Report, Hearings before the Committee on Foreign Affairs, House of Representatives, 91st Congress, September 17, 22, 23 and 30, 1970, S. 31, 37.

wurde nicht immer widerspruchslos hingenommen. So protestierte die tschechoslowakische Regierung gegen das Verhör von Flugzeuginsassen durch amerikanische Sicherheitsbeamte, als im Jahre 1950 ein tschechoslowakisches Verkehrsflugzeug in die amerikanische Besatzungszone Deutschlands entführt wurde:

“No legal basis or presuppositions were given for the interrogation of Czechoslovak citizens, not even according to United States laws. The Czechoslovak citizens were brought into Germany against their own volition and knowledge by the criminal action of a few individuals. They immediately declared that they wished to return home instantly. They therefore found themselves in this situation involuntarily and they had no intention of entering territory occupied by the United States of America, nor of remaining there. They therefore should not have had to undergo interrogation. The fact that they underwent interrogation represents an antilegal act on the part of the American organs and authorities”³⁵⁾.

Im Grundsatz unterliegen fremde Flugzeuge und ihre Insassen der Gerichtsbarkeit des Staates, in dessen Gebiet sie sich befinden, und haben dessen Rechtsordnung zu befolgen. Die Vereinbarung vom 7. Dezember 1944³⁶⁾ über den Durchflug im internationalen Fluglinienverkehr gewährt zwar den Vertragsstaaten das Recht, die Hoheitsgebiete anderer Staaten ohne Landung zu überfliegen und zu nicht gewerblichen Zwecken zu landen. Die Tokio-Konvention von 1963³⁷⁾, der bislang rund 50 Staaten beigetreten sind³⁸⁾, sieht ebenfalls vor, daß ein Vertragsstaat, der nicht Registrierungsstaat ist, zur Erzwingung seiner Jurisdiktion für strafbare Handlungen keine Flugzeuge während des Fluges behindern darf. Ausnahmen gelten aber in den folgenden Fällen:

- a) die Handlung hat Einwirkungen auf das Territorium des überflogenen Staates,
- b) die Handlung wurde gegen einen Staatsangehörigen oder ständigen Wohnsitzinhaber jenes Staates begangen,
- c) die Handlung richtet sich gegen die Sicherheit jenes Staates,
- d) die Handlung verletzt die Flugvorschriften,
- e) die Ausübung der Jurisdiktion ist nötig zur Erfüllung von Pflichten aus einem multilateralen Vertrag.

³⁵⁾ Dept. of State Bull. Bd. 22 (1950), S. 598.

³⁶⁾ UNTS Bd. 84, S. 389; vgl. auch W. J. Wagner, *International Air Transportation as affected by State Sovereignty* (1970), S. 140 ff.

³⁷⁾ UNTS Bd. 704, S. 10 106.

³⁸⁾ Übersicht bis 16. 11. 1971 bei Aggarwala/Fenello/FitzGerald, *Air Hijacking: An International Perspective*, *International Conciliation* Nr. 585 (1971), S. 79 ff.

Dieser Ausnahmenkatalog verkehrt im Grunde die Ausnahme zur Regel. Der Bodenstaat kann bei Verletzung seiner Strafvorschriften ein Flugzeug zur Landung zwingen und seine Rechtsordnung durchsetzen. So geschah es im berühmten Fall der Ergreifung von *Ben Bella*³⁹⁾. Hier wurde ein französisches Charterflugzeug mit algerischen Rebellenführern an Bord auf dem Flug von Rabat nach Tunis zur Landung aufgefordert. Dem Befehl kamen die Piloten nach und die Rebellenführer wurden verhaftet. Marokko protestierte gegen die Beschlagnahme eines Flugzeuges über der Hohen See und forderte die Einsetzung einer internationalen Kommission. Es zog sich aber aus dieser Kommission zurück, als offenbar wurde, daß der Landungsbefehl im französischen Luftraum gegeben worden war. Ein ähnlicher Fall spielte sich im Juli 1971 ab, als eine Verkehrsmaschine der BOAC im libyschen Luftraum zur Landung gezwungen und zwei sudanesishe Offiziere verhaftet wurden⁴⁰⁾.

In ähnlicher Weise ist in der Staatenpraxis bei Zwischenlandungen verfahren worden. In den Jahren 1966 und 1967 haben sowohl Ghana als auch die Elfenbeinküste guineische Staatsangehörige aus Flugzeugen herausgeholt und verhaftet⁴¹⁾. Ebenso verfuhr Israel mit algerischen Beamten im Juli 1970 bei einer Zwischenlandung in Tel Aviv⁴²⁾.

Die Staatenpraxis zeigt also, daß in fremdem Luftraum befindliche Verkehrsmaschinen keine irgendwie geartete Immunität genießen, auch wenn nur eine Zwischenlandung oder ein Überflug fremden Staatsgebietes beabsichtigt ist⁴³⁾.

Fraglich ist aber, ob dies uneingeschränkt auch dann gelten kann, wenn Fremde zwangsweise auf fremdes Territorium gebracht werden. Praktisch relevant wird das einmal im Hinblick auf die Formvorschriften bei Ein- und Ausreise von Flugzeugen und Passagieren. Sind die Vorschriften über Paß- und Visumzwang, Landungskarten und Gesundheitszeugnisse auch auf die zwangsweise eingereisten Passagiere anwendbar und unterliegen sie den Zollvorschriften⁴⁴⁾? Zum anderen stellt sich das Problem bei der Verhaf-

³⁹⁾ Vgl. Rousseau, *Chronique des faits internationaux*, RGDIIP Bd. 62 (1958), S. 691 ff.

⁴⁰⁾ AdG 1971, S. 16 454.

⁴¹⁾ Aggarwala, *Political Aspects of Hijacking*, *International Conciliation* Nr. 585 (1971), S. 13 Anm. 8.

⁴²⁾ A.a.O., S. 13; weitere Beispiele bei Sundberg, a.a.O. (Anm. 15), S. 325.

⁴³⁾ Sundberg, a.a.O.; Talandier, *Les avions, la souveraineté des Etats et les droits de l'homme*, *Le Monde* vom 11./12. 10. 1970, S. 4.

⁴⁴⁾ Zu beachten ist freilich, daß durch Annex 9 zur Chicago-Konvention von 1944 zahlreiche Erleichterungen geschaffen wurden. Danach sind für durchreisende Passagiere

tung und Bestrafung von Passagieren oder Besatzungsmitgliedern. Können sie auch wegen nicht im Zusammenhang mit der Entführung stehender, früher begangenen Delikte vom Landungsstaat bestraft werden?

Wieder andere Probleme stellen sich für Flugzeug und Ladung. Sind die nach den nationalen Vorschriften erforderlichen Dokumente über das Flugzeug und die Fracht⁴⁵⁾, Vorschriften über Flugpläne, Landeerlaubnis und Desinfektionszertifikate auch auf entführte Flugzeuge anwendbar? Ist der Eigentümer des Flugzeuges verpflichtet, evtl. Gebühren für Landeerlaubnis und Flughafengebühren zu entrichten⁴⁶⁾? Bei Entführungen amerikanischer Flugzeuge nach Kuba wurde die Rückkehr von Passagieren, Besatzung und Flugzeug erst erlaubt, nachdem der kubanischen Regierung die Gebühren für die Landung⁴⁷⁾, Luftverkehrsdienste und Zoll entrichtet und die Kosten für Auftanken, Unterbringung und Verpflegung der Flugzeuginsassen erstattet worden waren⁴⁸⁾. Die Gesamtkosten einer Entführung nach Kuba wurden auf 7000 bis 10 000 Dollar geschätzt⁴⁹⁾.

Weitere Fragen stellen sich im Hinblick auf die Aktionen dritter Personen gegen Flugzeug und Insassen. Ist der Landungsstaat verpflichtet, dafür Sorge zu tragen, daß Flugzeug und Insassen unverzüglich zurückkehren können und muß er zu diesem Zweck notfalls auch aktiv eingreifen? Dieser Ansicht war wohl die indische Regierung, als sie 1971 ein Überflugverbot für pakistanische Maschinen verhängte, das in Kraft bleiben sollte, bis die Frage des Schadensersatzes für eine von Pakistanis entführte und zerstörte

keine Reisedokumente oder Visa erforderlich. Auch Zollvorschriften sind für durchreisendes Gepäck wesentlich erleichtert (vgl. Annex 9 – Facilitation – April 1969). Allerdings werden diese Vorschriften nicht von allen Staaten beachtet, siehe Suppl. zu Annex 9.

⁴⁵⁾ Vgl. dazu Nr. 2.4 ff. Annex 9 zur Chicago-Konvention.

⁴⁶⁾ Art. 15 der Chicago-Konvention sieht vor, daß Gebühren für die Benutzung der Flughäfen und Luftfahrteinrichtungen erhoben werden, die auf Vorstellung eines Vertragsstaates vom ICAO-Rat nachgeprüft werden und deren Abänderung empfohlen werden kann. Die Vertragsstaaten verpflichten sich, keine Gebühren oder sonstige Abgaben für ihr Hoheitsgebiet lediglich für das Recht der Durchreise, Ein- oder Ausreise eines Luftfahrzeuges eines Vertragsstaates oder der an Bord befindlichen Passagiere oder Güter zu erheben.

⁴⁷⁾ Es wird berichtet, daß durchschnittlich für jede Landung eines entführten Flugzeuges 3000 Dollar von der kubanischen Regierung verlangt werden, siehe Wurfel, *Aircraft Piracy – Crime or Fun?*, *William and Mary Law Review* Bd. 10 (1968/69), S. 822.

⁴⁸⁾ Hirsch/Fuller, *Aircraft Piracy and Extradition*, *New York Law Forum* Bd. 16 (1970), S. 394; für zwei Beispiele einer Kostenaufstellung bei Entführungen nach Kuba siehe *Aircraft Hijacking Report*, a.a.O. (Anm. 34), S. 116.

⁴⁹⁾ Wurfel, a.a.O., S. 823. Presseberichte, nach denen die amerikanische Regierung mehr als 30 000 Dollar für die Rückgabe eines entführten Flugzeuges bezahlt haben soll, wurden vom State Department dementiert, vgl. Wurfel, a.a.O.

indische Maschine, seine Ladung, das Gepäck der Passagiere und die Postsendungen, die es beförderte, »zufriedenstellend« geregelt sei⁵⁰⁾.

II. Vertragsrecht

1. Abkommen über die Internationale Zivilluftfahrt vom 7. Dezember 1944

Die Chicago-Konvention⁵¹⁾ enthält keine unmittelbare Regelung der Rechtsstellung von entführten Flugzeugen. In der Präambel der Konvention verpflichten sich aber die Mitgliedstaaten, dazu beizutragen, daß die internationale Zivilluftfahrt sich sicher und geordnet entwickeln kann und daß internationale Verkehrsdienste auf der Grundlage gleicher Möglichkeiten eingerichtet und betrieben werden können. Art. 22 konkretisiert diese allgemeine Verpflichtung dahin, daß alle geeigneten Maßnahmen zu treffen sind, um den Verkehr von Luftfahrzeugen zu erleichtern und zu beschleunigen und unnötige Verspätungen für Luftfahrzeuge, Besatzungen, Fluggäste und Fracht zu verhindern; dies soll insbesondere bei Anwendung der Einreise-, Quarantäne-, Zoll- und Abfertigungsvorschriften gelten. Schon ihrem Wortlaut nach enthält zwar diese Bestimmung nur eine Pflicht zur Zusammenarbeit, der in der Regel dadurch genügt sein wird, daß die Staaten sich um eine Anwendung der in Annex 9 enthaltenen Standards und Empfehlungen bemühen.

Es würde aber der Intention des Vertrages widersprechen, wenn Staaten durch Maßnahmen gegen entführte Flugzeuge und Passagiere die internationale Zivilluftfahrt in ihrem ordnungsgemäßen Funktionieren beeinträchtigen würden. Nur eine umgehende Freigabe von Flugzeug, Besatzung und Passagieren kann eine empfindliche Störung des Luftverkehrs vermeiden⁵²⁾.

Eine weitere Bestimmung, die auf entführte Flugzeuge Anwendung finden könnte, ist Art. 25 der Konvention. Danach verpflichtet sich jeder Vertragsstaat, für in seinem Hoheitsgebiet in Not geratene Flugzeuge die Hilfs-

⁵⁰⁾ AdG 1971, S. 16 069; wegen des Überflugverbotes hat sich Pakistan an den Rat der Internationalen Zivilluftfahrtorganisation gemäß Art. 84 des Chicagoer Abkommens von 1944 gewandt. Dieser hat sich am 29. 7. 1971 für zuständig erklärt. Indien bestreitet die Zuständigkeit des ICAO-Rats und hat vor dem Internationalen Gerichtshof gegen Pakistan Klage erhoben (ICJ Reports 1971, S. 347, 350).

⁵¹⁾ UNTS Bd. 15, S. 295; BGBl. 1956 II, S. 411. Auch die meisten arabischen Staaten und Kuba sind der Konvention beigetreten, vgl. zum Stand bis Ende 1971: Fundstellennachweis B, Beilage zum BGBl. II 1971, S. 161 ff.

⁵²⁾ Vgl. für diese Frage bei Maßnahmen gegen unerlaubt eindringende Luftfahrzeuge Hailbronner, Der Schutz der Luftgrenzen im Frieden (Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht, 58) (1972), S. 53.

maßnahmen zu treffen, die ihm dienlich erscheinen. Wenn hier auch in erster Linie Notfälle infolge mechanischer Fehlleistungen oder wetterbedingter Kursabweichungen gemeint sind⁵³), dürfte doch der Grundgedanke der Vorschrift auch auf Entführungen anwendbar sein, insbesondere dann, wenn der Entführer droht, das Flugzeug in die Luft zu sprengen.

Allerdings bezieht sich Art. 25 unmittelbar wohl nur auf Flugzeuge, die mit Erlaubnis in fremden Luftraum eingeflogen sind⁵⁴). Meist wird eine solche Erlaubnis für das Zielland einer Flugzeugentführung nicht vorliegen. Ein Anwendungsbereich der Vorschrift bei entführten Flugzeugen ist aber denkbar, wenn im Verlauf eines genehmigten Fluges ein Entführungsversuch stattfindet und dabei die Maschine beschädigt wird. Hier sind die Vertragsstaaten verpflichtet, dem Flugzeug einen sicheren Landeplatz zu zeigen und alles zu unternehmen, um Flugzeug und Passagiere vor Schaden zu bewahren.

2. Die Abkommen von Tokio (1963), Den Haag (1970) und Montreal (1971)

Die Tokio-Konvention über strafbare und bestimmte andere an Bord von Luftfahrzeugen begangene Handlungen⁵⁵) sieht in Art. 11 vor:

“(1) When a person on board has unlawfully committed by force or threat thereof an act of interference, seizure, or other wrongful exercise of control of an aircraft in flight or when such an act is about to be committed, Contracting States shall take all appropriate measures to restore control of the aircraft to its lawful commander or to preserve his control of the aircraft.

(2) In the cases contemplated in the preceding paragraph, the Contracting State in which the aircraft lands shall permit its passengers and crew to continue their journey as soon as practicable, and shall return the aircraft and its cargo to the persons lawfully entitled to possession⁵⁶).

Diese Bestimmung ist in Art. 9 der Haager Konvention vom 16. Dezember 1970 zur Bekämpfung der widerrechtlichen Inbetriebnahme von Luftfahrzeugen⁵⁷) und Art. 10 der Montrealer Konvention zur Unterdrückung

⁵³) Vgl. Annex 12 – Search and Rescue – (Mai 1960).

⁵⁴) Hailbronner, a.a.O., S. 42.

⁵⁵) BGBl. 1970 II, S. 276. Bis Ende 1971 waren der Konvention 44 Staaten beigetreten, vgl. Fundstellennachweis B, Beilage zum BGBl. II 1971, S. 270.

⁵⁶) *Ibid.*

⁵⁷) ICAO Doc. 8920; die Konvention war bis zum 16. 11. 1971 von 80 Staaten, darunter die BRD, unterzeichnet worden (vgl. Aggarwala / Fenello / Fitzgerald, a.a.O. [Anm. 38], S. 79, mit Übersicht der Unterzeichnerstaaten); für eine Analyse der Konvention siehe Schmidt-Rantsch, Die Internationale Luftrechtskonferenz in Den Haag und das Abkommen zur Bekämpfung der widerrechtlichen Inbetriebnahme von Luftfahrzeugen, ZLW Bd. 20 (1971), S. 63 ff.

illegaler Akte gegen die Sicherheit der zivilen Luftfahrt vom September 1971⁵⁸⁾ aufgenommen und verstärkt worden. Nicht nur der Landungsstaat, sondern jeder Staat, wo sich das entführte Flugzeug oder seine Passagiere befinden, wird zur Rückgabe des Flugzeugs und Ermöglichung der Weiterreise verpflichtet. Das könnte etwa in dem Fall praktisch werden, daß ein unmittelbar anschließender Rückflug in den Heimatstaat nicht möglich ist und die Passagiere zur Durchreise durch einen anderen Staat gezwungen sind. Außerdem bezieht sich die Verpflichtung nicht nur darauf, die Fortsetzung der Reise zu erlauben, sondern sie muß »erleichtert« werden und sobald als möglich erfolgen. Das schließt unter Umständen eine positive Pflicht zur Hilfeleistung ein, wenn die Weiterreise ohne staatliche Hilfe nicht mehr möglich ist⁵⁹⁾. Schließlich soll die Rückgabe des Flugzeuges unverzüglich erfolgen. Das bezieht sich auf verschiedene Vorkommnisse, bei denen Flugzeuge erst nach längerer Zeit zurückgegeben wurden. Offen bleibt allerdings die Frage von Gebühren und Abgaben für Benutzung des Flughafens und von Flugverkehrseinrichtungen.

Zum anderen ist die Pflicht des Staates geregelt, Passagieren und Besatzung die Rückreise zu ermöglichen. Fraglich ist, was gemeint ist, wenn die Rückkehr »sobald als möglich« gestattet werden soll. Sind hier nur technische Schwierigkeiten gemeint oder darf der Landungsstaat auch Personen zu Untersuchungs- oder Strafzwecken festhalten? Die Frage läßt sich aus der Konvention heraus nicht entscheiden. Die Vorschrift des Art. 9 der Haager Konvention wurde vom Plenum der Konferenz mit 73 Stimmen ohne Gegenstimmen und ohne größere Debatte angenommen⁶⁰⁾. Daraus kann man wohl schließen, daß nur eine allgemeine Pflicht des Landungsstaates zur Ermöglichung der Weiterreise beabsichtigt war, dagegen keine Aussage über etwaige Immunitätsrechte von Passagieren und Besatzung eines entführten Flugzeuges. Die tunesische Delegation hat zwar auf einer Sitzung des Rechtsausschusses die Ansicht vertreten, die Pflicht zur Ermöglichung der Weiterreise schränke die Souveränität des Staates zu sehr ein, und eine Ausnahme für den Fall vorgeschlagen, daß ein Passagier von den Strafverfolgungsbehörden des Landungsstaates gesucht wird⁶¹⁾. Dennoch kann nicht angenommen werden, daß die Staaten auf ihre Befugnis verzichten wollten,

⁵⁸⁾ ICAO Doc. 8966.

⁵⁹⁾ FitzGerald, *Toward Legal Suppression of Acts Against Civil Aviation*, International Conciliation Nr. 585 (1971), S. 63.

⁶⁰⁾ Schmidt-Rantsch, a.a.O., S. 97.

⁶¹⁾ Ph. Richard, *La Convention de Tokyo (Lausanne 1971)*, S. 196.

im Einzelfall einen Passagier wegen strafrechtlicher Delikte festzuhalten⁶²). Das hätte eine zu große Einschränkung der staatlichen Souveränität bedeutet. Auch im völkerrechtlichen Gewohnheitsrecht ist der Umfang der Befreiung von in Not geratenen Schiffen von der Rechtsordnung des Küstenstaates nicht unstrittig. Hätte die Konvention diese Frage für Luftfahrzeuge regeln wollen, wäre schwerlich Art. 9 ohne Gegenstimmen von auf ihre Souveränität pochenden Staaten verabschiedet worden.

Einige Autoren haben die Ansicht vertreten, daß die in Art. 9 festgelegten Pflichten als völkerrechtliches Gewohnheitsrecht alle Staaten binden⁶³). Diese Ansicht wird unterstützt von der bereits erwähnten Resolution der UN-Generalversammlung vom 30. November 1970:

“The General Assembly

...

4. *Declares further* that the unlawful detention of passengers and crew in transit or otherwise engaged in civil air travel is to be condemned as another form of wrongful interference with free and uninterrupted air travel;

5. *Urges* States to the territory of which a hijacked aircraft is diverted to provide for the care and safety of its passengers and crew and to enable them to continue their journey as soon as practicable and to return the aircraft and its cargo to the persons lawfully entitled to possession;”⁶⁴).

Auch der Sicherheitsrat hat in einer Resolution vom 9. September 1970 alle betroffenen Staaten aufgefordert, Passagiere und Besatzungsmitglieder entführter Flugzeuge sofort freizulassen⁶⁵). Die Resolutionen als solche sind freilich noch kein für alle Staaten bindendes Recht⁶⁶). Sie können aber ein Hilfsmittel für den Nachweis geltenden Gewohnheitsrechts darstellen. Das Institute of International Law hat sich in einer Entschließung vom 3. September 1971 in diesem Sinne geäußert:

“The Institute of International Law ...

Notes that, among others, the following rules of international law apply ...

⁶²) Ph. Richard, a.a.O.; ebenso Mankiewicz für die Vorschrift der Tokio-Konvention, Capture et détournement illicites d'aéronefs, *Annuaire français de droit international* 1968, S. 523 f., 527.

⁶³) McWhinney, a.a.O. (Anm. 20), S. 21; Lissitzyn, Hijacking, *International Law and Human Rights*, in: *Aerial Piracy and International Law* (1971), S. 118; vgl. auch Schmidt-Rantsch, a.a.O. (Anm. 57), S. 97, der die Pflichten des Art. 9 als »selbstverständlich« bezeichnet.

⁶⁴) GA Res. 2645 (XXV).

⁶⁵) UN Doc. S/RES. 286 (1970).

⁶⁶) Butler, *The Path to International Legislation against Hijacking*, in: *Aerial Piracy and International Law* (1971), S. 31 f.

2) Under the general rules of international law which find particular expression in Articles 25 and 37 of the Chicago Convention of 1944, States are required to render assistance to aircraft in distress in their territory and to permit, subject to control by their own authorities, the owners of the aircraft or authorities of the States in which the aircraft is registered to provide such measures of assistance as may be necessitated by the circumstances . . .

Expresses the opinion that, in consequence, States must take all appropriate measures to give effect to these principles, notably by taking action: . . .

(b) in cases where an unlawful diverted aircraft lands in their territory, to restore control of the unlawful diverted aircraft to its lawful commander or to preserve his control of the aircraft, to permit the passengers and crew of the aircraft to continue their journey as soon as practicable, to return the aircraft and its cargo to the persons lawfully entitled to possession, to ensure the personal safety and human dignity of the passengers and crew until their journey can be continued⁶⁷⁾.

Freilich werden damit die oben aufgeworfenen Fragen über den Rechtsstatus von entführten Flugzeugen nicht beantwortet. Es bleibt die Frage, ob völkerrechtliches Gewohnheitsrecht über die allgemeinen Verpflichtungen des Art. 9 hinaus Lösungsmöglichkeiten bereithält. Einen Hinweis darauf gibt die von der International Law Association auf ihrer 54. Konferenz in Den Haag anlässlich der Beratung eines Abkommens über Luftpiraterie beschlossene Resolution A:

“The 54th Conference held at the Hague in August 1970 . . .

5. Calls the attention of States to the well established rule of international customary law that grants ships, together with their crew, passengers and cargo, which enter a foreign port in distress a degree of immunity from local jurisdiction, and considers that this principle should be generally recognized as applicable to aircraft in distress⁶⁸⁾”.

III. Völkerrechtliches Gewohnheitsrecht

1. Die Entstehung völkerrechtlichen Gewohnheitsrechts und die Analogie zum Seerecht

Die oben aus der Chicago-, Tokio-, Haager und Montrealer Konvention abgeleiteten staatlichen Pflichten könnten als völkerrechtliches Gewohn-

⁶⁷⁾ Institute of International Law, Zagreb Session, 26. August – 4. September 1971, Genf 1971, Resolutions and Voeux, S. 8.

⁶⁸⁾ ZLW Bd. 20 (1971), S. 18 f. (mit deutscher Übersetzung).

heitsrecht für alle Staaten gelten. Nach traditioneller Auffassung entsteht zwar Gewohnheitsrecht erst durch längeres gleichartiges Verhalten der beteiligten Staaten (*consuetudo*) und die Überzeugung, daß dieses Verhalten rechtlich geboten ist⁶⁹). Nun könnte man zweifeln, ob bei der Behandlung entführter Flugzeuge bereits eine gefestigte Staatenpraxis vorliegt. Ebenso ist nicht sicher, ob die Staaten sich lediglich aus *courtoisie* oder aus rechtlicher Überzeugung zur Hilfeleistung bereit finden. Der IGH hat im *Festlandsockel*-Urteil folgende Anforderungen an den Nachweis von Gewohnheitsrecht gestellt:

“Not only must the acts concerned amount to a settled practice, but they must also be such, or be carried out in such a way, as to be evidence of a belief that this practice is rendered obligatory by the existence of a rule of law requiring it. The need of such a belief, i.e., the existence of a subjective element, is implicit in the very notion of the *opinio juris sive necessitatis*. The States concerned must therefore feel that they are conforming to what amounts to a legal obligation. The frequency, or even habitual character of the acts is not in itself enough”⁷⁰).

Was das erste Erfordernis einer *settled practice* anbelangt, so setzt sich allerdings in der neueren Völkerrechtslehre zunehmend die Erkenntnis durch, daß sich auch in sehr kurzer Zeit völkerrechtliches Gewohnheitsrecht bilden kann⁷¹). Der IGH führt aus:

“Although the passage of only a short period of time is not necessarily, or of itself, a bar to the formation of a new rule of customary international law on the basis of what was originally a purely conventional rule, an indispensable requirement would be that within the period in question, short though it might be, State practice, including that of States whose interests are specially affected, should have been both extensive and virtually uniform in the sense of the provision invoked; – and should moreover have occurred in such a way as to show a general recognition that a rule of law or legal obligation is involved”⁷²).

Ob diese Erfordernisse bei der Behandlung entführter Flugzeuge und ihrer Insassen bereits erfüllt sind, ist zweifelhaft. Einig ist man sich zwar

⁶⁹) G. Jaenicke, Völkerrechtsquellen, in: Strupp-Schlochauer, Wörterbuch Bd. 3, S. 769; O’Connell, International Law (2. Aufl. 1970) Bd. 1, S. 15.

⁷⁰) I. C. J. Reports 1969, S. 44.

⁷¹) Einen Überblick über den neuesten Meinungsstand gibt Simma, Das Reziprozitätselement in der Entstehung des Völkergewohnheitsrechts (1970), S. 27 f., vgl. hierzu Tomuschat, oben S. 199; vgl. auch Verdross, Entstehungsweisen und Geltungsgrund völkerrechtlichen Gewohnheitsrechts, ZaöRV Bd. 29 (1969), S. 640 f.

⁷²) I. C. J. Reports 1969, S. 43.

über die Grundzüge, wie sie in den Resolutionen der UN-GV und in den Abkommen von Tokio, Den Haag und Montreal niedergelegt sind. Insofern besteht auch eine einheitliche Staatenpraxis, wenn man von den besonders gelagerten Fällen bei Konfliktsituationen absieht. Im einzelnen bestehen aber über den Umfang der staatlichen Rechte und Pflichten gegenüber den Insassen eines entführten Flugzeuges und dessen Eigentümer erhebliche Unklarheiten. Die Staatenpraxis ist insofern noch zu undurchsichtig, als daß bereits bestimmte Regeln des völkerrechtlichen Gewohnheitsrechts festgestellt werden könnten. Zur Erarbeitung von Lösungsmöglichkeiten bietet sich eine Analogie zum Luftnotrecht und Seenotrecht an.

Von Bedeutung ist einmal die Praxis der Staaten bei unerlaubt in einer Notlage in fremden Luftraum eindringenden Flugzeugen, zum anderen die Stellung von Schiffen, die infolge Maschinenschadens, Wetters oder Verschleppung zum Anlaufen eines fremden Hafens gezwungen sind. Nun wurde gerade die Übertragung seerechtlicher Regeln auf den Luftraum mit fortschreitender Entwicklung der Luftfahrt als immer weniger haltbar und fruchtbringend kritisiert⁷³⁾. Man wies darauf hin, daß die außergewöhnliche Schnelligkeit der Flugzeuge und die besondere Nutzung des Luftraums die Entwicklung besonderer Regeln des Luftrechts verlange⁷⁴⁾. Richtig ist, daß eine analoge Anwendung seerechtlicher Regeln auf entführte Luftfahrzeuge nur dann gerechtfertigt ist, wenn eine Übereinstimmung gerade in all denjenigen Hinsichten besteht, die für die rechtliche Bewertung maßgebend sind. Dabei ist entscheidend von Zweck und Grundgedanken seerechtlicher Normen unter Zugrundelegung objektiv-teleologischer Kriterien auszugehen⁷⁵⁾.

Die staatlichen Hilfs- und Schutzpflichten gegenüber fremden Schiffen und Flugzeugen in einer Notlage beruhen auf humanitären Prinzipien. Jeder Staat soll verpflichtet sein, Menschen, die in einer Notlage zu einem Aufenthalt in seinem Machtbereich gezwungen werden, vor Körper- und Vermögensschaden zu beschützen⁷⁶⁾. Eine teleologische Interpretation kann keine Unterschiede danach machen, ob die Notsituation an Bord eines Schiffes oder Flugzeuges eintritt. Damit ist noch nicht gesagt, daß alle seerechtlichen Vorschriften über Schiffe, die in Not einen fremden Hafen anlaufen,

⁷³⁾ Hayton, Jurisdiction of the Littoral State in the "Air Frontier", *Philippine International Law Journal* Bd. 3 (1964), S. 382; Mateesco Matte, *Deux frontières invisibles: De la mer territoriale à l'air «territoriale»* (1965), S. 82 f. (insbes. zur Frage der Begrenzung der Souveränität).

⁷⁴⁾ Hayton, a.a.O.

⁷⁵⁾ Vgl. Larenz, *Methodenlehre der Rechtswissenschaft* (2. Aufl. 1969), S. 360.

⁷⁶⁾ Wust, *Der gewohnheitsrechtliche Humanitätsgrundsatz im Friedensvölkerrecht* (Erlangen 1968), S. 144 f.

ohne weiteres auf entführte Flugzeuge anwendbar sind. Vielmehr ist im einzelnen, insbesondere bei der Anwendung der Rechtsordnung des Küstenstaates zu prüfen, ob die Regel auf allgemein anwendbaren humanitären Prinzipien oder der besonderen Rechtsstellung eines Schiffes im Gegensatz zu der eines Flugzeugs beruht.

2. Notrecht und Hilfeleistungspflichten des Landungsstaates

Für Flugzeuge ist anerkannt, daß ein Recht auf Einflug und Landung nicht versagt wurde, wenn sie sich in einer offenbaren Notlage befanden⁷⁷⁾. Entsprechendes gilt für Schiffe in dieser Situation⁷⁸⁾.

Das muß in gleicher Weise für ein entführtes Flugzeug gelten. Es wäre also unzulässig, wenn ein Staat es ablehnte, einem entführten Flugzeug die Landung zu gestatten⁷⁹⁾, oder wenn er gar das Feuer auf es eröffnete. Eine Notlage ist nur dann gegeben, wenn ein Entführer mit Drohungen für die Sicherheit einzelner Passagiere oder des Flugzeuges eine Kursabweichung erzwingt. Zwar hat die internationale Praxis im Seerecht eine vorzugsweise Behandlung dann verweigert, wenn das Schiff seine Notlage selbst herbeigeführt hatte⁸⁰⁾. Das berührt aber nicht die grundsätzliche Anerkennung eines Notlandungsrechts auch in diesen Fällen, sondern ist allenfalls von Bedeutung für den Umfang einer eventuellen Befreiung von der örtlichen Rechtsordnung. Darüber hinaus umfaßt das Notrecht auch eine Pflicht zur Hilfeleistung gegenüber einem entführten Flugzeug. Der Landungsstaat ist verpflichtet, für eine Wiederherstellung der rechtmäßigen Kontrolle über das Flugzeug Sorge zu tragen. Angemessene Maßnahmen zu diesem Zweck schließen die Bereitstellung eines sicheren Landeplatzes und technische Hilfe vor und nach der Landung ein⁸¹⁾. Außerdem ist der Landungsstaat verpflichtet, nach der Landung Flugzeug und Insassen zu schützen und dem Heimatstaat die nötigen Informationen für ihre Rückkehr zu verschaffen⁸²⁾.

⁷⁷⁾ Vgl. Hailbronner, a.a.O. (Anm. 52), S. 23 f.

⁷⁸⁾ Statt vieler Colombos, *The International Law of the Sea* (1967), S. 329 f.

⁷⁹⁾ Vgl. aber den Fall der Entführung einer algerischen Maschine, wo die albanischen Behörden die Landeerlaubnis verweigerten, AdG 1970, S. 15 758.

⁸⁰⁾ Dahm, *Völkerrecht* Bd. 1 (1958), S. 641; Moore, *Digest of International Law*, Bd. 2 (1906), S. 340 ff.

⁸¹⁾ Vgl. auch den vom Japan Research Institute of Air Law vorgelegten Entwurf eines Abkommens, *Review of Air Law and Its Practice* Nr. 4 (1970): Art. 2 Abs. II: "When the aircraft has sought the permission to land, the Contracting State shall be liable to grant the permission, designating the aircraft as the one for emergency action or as the one similar thereto and to take all necessary measures for landing".

⁸²⁾ Vgl. auch den Art. 9 der Haager Konvention zugrundeliegenden österreichischen Antrag, wo ausgeführt ist, daß durch Art. 9 die Staaten verpflichtet werden, »aktive Maß-

Nach der Landung des entführten Flugzeuges hat der Landungsstaat Hilfe- und Schutzpflichten gegenüber den zwangsweise auf sein Gebiet verbrachten Flugzeuginsassen. Einen Minimalschutz für jeden, der sich auf fremdem Staatsgebiet, ob mit oder ohne seinen Willen, aufhält, gewähren die allgemeinen Regeln über den völkerrechtlichen Mindeststandard. Der fremde Staat ist danach gehalten, Leben, Freiheit und Eigentum der fremden Staatsangehörigen auf seinem Gebiet zu schützen⁸³). Konfiskationen von Flugzeug, Ladung und Gepäck der Passagiere sind rechtswidrig. Der Landungsstaat ist verpflichtet, gegen Akte Dritter, durch die das Flugzeug oder seine Insassen geschädigt werden könnten, mit den staatlichen Mitteln vorzugehen. Gegen Rechtsverletzungen durch die öffentliche Gewalt muß dem Fremden eine Gerichtsorganisation zur Verfügung gestellt werden⁸⁴). Rechtswidrig wäre danach ein Verhalten von Behörden, wodurch es ermöglicht würde, daß Passagiere von entführten Flugzeugen als Geiseln festgehalten und ihres Gepäcks beraubt werden. Entsprechend hat das Verhalten der pakistanischen Behörden bei der Sprengung des indischen Flugzeuges eine Haftung von Pakistan begründet, jedenfalls unter der Voraussetzung, daß die pakistanischen Behörden gegen die Entführer nicht eingeschritten sind. Im einzelnen kann freilich sehr zweifelhaft sein, inwieweit der Aufenthaltsstaat verpflichtet ist, gegen die Entführer vorzugehen. Das Maß des Erforderlichen kann im Einzelfall nur unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismäßigkeit und Zumutbarkeit beurteilt werden. Der Landungsstaat darf sich jedenfalls nicht völlig passiv verhalten und Passagiere und Flugzeug ihrem Schicksal überlassen.

Über den völkerrechtlichen Mindeststandard hinaus, der für alle Frem-

nahmen« zur Ermöglichung der Rückkehr von Passagieren und Ladung zu ergreifen (Schmidt-Räntsch, ZLW Bd. 20, S. 97, Anm. 125).

⁸³) Abkommensentwurf von V. Bruns, E. Kaufmann, Schücking, Strupp und Verdross über die Verantwortlichkeit der Staaten für Schädigungen von Personen und Vermögen fremder Staatsangehöriger auf ihrem Gebiet, Mitteilungen der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht H. 10 (1930), S. 233; siehe auch Doehring, Die allgemeinen Regeln des völkerrechtlichen Fremdenrechts und das deutsche Verfassungsrecht (Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht, 39) (1963), S. 80 ff.

⁸⁴) Der präventive Gerichtsschutz gegen die Exekutive wird aber bisher im Völkerrecht nicht gefordert, sondern die Wiedergutmachung durch Schadenersatz wird als ausreichend angesehen, vgl. dazu Doehring, Fordert das allgemeine Völkerrecht innerstaatlichen Rechtsschutz gegen die Exekutive?, in: Gerichtsschutz gegen die Exekutive – Judicial Protection against the Executive – La protection juridictionnelle contre l'exécutif (Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht, 52) Bd. 3 (1971): Rechtsvergleichung – Völkerrecht, S. 239, 249; zu Problemen der Staatshaftung bei der Duldung von Luftpiraterieaktionen siehe Hailbronner, Luftpiraterie in rechtlicher Sicht, a.a.O. (Anm. 4), S. 75 ff.

den gilt, bestehen besondere Hilfeleistungspflichten gegenüber Flugzeug- und Schiffsinsassen, die in einer Notsituation zu einem Aufenthalt auf fremdem Territorium gezwungen werden. Personen in dieser Situation befinden sich gewöhnlich in einer hilfloseren Lage als diejenigen, die freiwillig Aufenthalt in einem fremden Staat genommen haben. Elementare Grundsätze der Menschlichkeit, wie sie vom IGH im *Korfu-Kanal-Fall* anerkannt worden sind⁸⁵), führen zu gesteigerten Hilfeleistungspflichten des Aufenthaltsstaates. Er hat die Pflicht, für die Versorgung und Unterbringung der Passagiere Sorge zu tragen und die baldige Rückkehr zu ermöglichen. Auch technische Hilfe zur Ermöglichung des Weiterfluges muß erforderlichenfalls gewährt werden⁸⁶). Die Praxis der Staaten ist dem bisher auch überwiegend gefolgt und hat für die Unterbringung der Flugzeuginsassen gesorgt, wo ein unverzüglicher Weiterflug nicht möglich war.

3. Die Anwendung der Rechtsordnung des Landungsstaates bei Flugzeugentführungen

Berichte über die staatliche Praxis bei Flugzeugentführungen lassen erkennen, daß überwiegend die Zoll- und Einreisevorschriften des Landungsstaates nach der Landung nicht angewandt wurden. Das deutet auf die Anerkennung gewisser Befreiungen von der Rechtsordnung des Landungsstaates für entführte Flugzeuge und ihre Insassen hin. Lissitzyn begründet derartige Immunitätspflichten mit einer Analogie zu den Regeln über Schiffe in Not⁸⁷). Er ist der Ansicht, diese Immunität erstrecke sich so weit, daß der Landungsstaat auch keine Strafverfolgung gegen einen Passagier durchführen könne, der auf Grund früherer Delikte gegen die Gesetze dieses Staates verstoßen habe. Andernfalls bestehe die Gefahr, daß Staaten sich einer Entführung bedienen oder sie gar herbeiführten, um Passagiere wegen politischer Delikte, die in keinem Zusammenhang mit der Entführung stehen, zu verfolgen.

⁸⁵) I. C. J. Reports 1949, S. 22.

⁸⁶) Vgl. Art. 4 des vom Japan Research Institute vorgelegten Abkommensentwurfs:

“Article 4 III: For the earliest possible return of the aircraft, the State of landing shall, as far as possible, effect full adjustment and other necessary measures, and provide fuel, water, food and medical supplies, when they are required.

IV: In cases where the aircraft is unable to return immediately owing to the damage sustained, the State of registration of the aircraft or the air carrier shall despatch a special plane for the return of passengers, crew members, other persons and property.

However, when the State of landing refuses to admit the special plane under the preceding paragraph, the State of landing shall take proper measures by which passengers, crew members, other persons and property may be returned by providing forthwith another special plane in lieu thereof”.

⁸⁷) Lissitzyn, a.a.O. (Anm. 63), S. 118.

a) Immunität von der Rechtsordnung des Landungsstaates

Grundsätzlich erstreckt sich die Hoheitsgewalt des Landungsstaates auch auf die auf dem Territorium befindlichen Ausländer⁸⁸⁾. Eine völlige Immunität von der Rechtsordnung des Landungsstaates könnte nur aus der besonderen Notlage des entführten Flugzeuges hergeleitet werden. Für private Luftfahrzeuge, die in einer Notlage auf fremdem Territorium landen, ist allerdings in der Staatenpraxis anerkannt, daß sie keine allgemeine Immunität von der lokalen Rechtsordnung genießen⁸⁹⁾. Passagiere und Besatzung haben die Befehle und Gesetze des Bodenstaates zu befolgen und können vor dessen Gerichten zur Verantwortung gezogen werden⁹⁰⁾. Die Praxis der Staaten bei der Behandlung von Schiffen, die in Not fremde Häfen anlaufen, ist dagegen nicht so eindeutig. Gestützt auf die Praxis des 19. Jh. hat man zu begründen versucht, daß solche Schiffe vollständig von der lokalen Jurisdiktion immun seien⁹¹⁾. Dem lag die Erwägung zugrunde, daß Schiffe als Teile des Staatsgebietes anzusehen seien und nur der Rechtsordnung des Flaggenstaates unterstünden, insoweit sie sich nicht freiwillig unter die Rechtsordnung eines Küstenstaates begeben hätten⁹²⁾.

Dieser Grundsatz wurde von der amerikanischen und britischen Regierung befolgt, als in den Jahren 1831–1842 verschiedene amerikanische Schiffe mit Sklaven an Bord in Not britische Häfen anlaufen mußten⁹³⁾. Die Sklaven wurden in jedem Fall von den britischen Behörden in Freiheit gesetzt. Nach längeren Verhandlungen einigten sich die beiden Staaten auf eine Unzulässigkeit dieses Verfahrens. Der amerikanische Staatssekretär Webster formulierte das im *Créole*-Fall dahin:

“In cases of vessels carried into British ports by violence or stress of weather, we insist that there shall be no interference from the land, with the relation or personal condition of those on board, according to the laws of their own country; that vessels under such circumstances shall enjoy the common

⁸⁸⁾ Dahm, Völkerrecht Bd. 1, S. 250.

⁸⁹⁾ Hailbronner, a.a.O. (Anm. 52), S. 52 ff.

⁹⁰⁾ Zu beachten ist allerdings, daß Anzeichen dafür bestehen, diesen Flugzeugen gewisse Privilegien und Befreiungen von der Rechtsordnung des Landungsstaates in Analogie zum Seerecht zuzuerkennen, dazu Hailbronner, a.a.O., S. 61 ff.

⁹¹⁾ Jessup, The Law of Territorial Waters and Maritime Jurisdiction (1927), S. 194. Freilich nimmt auch Jessup nicht an, daß damit ein Freibrief für Verstöße gegen die Gesetze des Küstenstaates nach dem Einlaufen in den fremden Hafen gewährt wird.

⁹²⁾ Cussy, Phases et causes célèbres du droit maritime des nations Bd. 2 (1856), S. 85 ff. Weitere Nachweise bei Fauchille, Traité de droit international public Bd. 1 (1925), S. 1064 f.

⁹³⁾ Moore, Digest Bd. 2, S. 350 ff.

laws of hospitality, subjected to no force, entitled to have their immediate wants and necessities relieved, and to pursue their voyage without molestation⁹⁴).

Bei der Heranziehung der älteren Staatenpraxis für das Völkerrecht ist aber zu berücksichtigen, daß die Befugnisse des Küstenstaates in Bezug auf fremde Schiffe in den Territorialgewässern noch weitgehend ungeklärt waren. Webster ging 1842 noch davon aus, daß jedes Handelsschiff, das einen fremden Hafen anläuft, die Rechtsordnung des Flaggenstaates unter teilweisem Ausschluß der lokalen Rechtsordnung beibehält⁹⁵). Erst seit 1930 steht praktisch fest, daß das Küstenmeer Teil des Staatsgebiets des Uferstaates ist und das fremde Schiff vorbehaltlich gewisser Privilegien für durchreisende Schiffe der Rechtsordnung des Uferstaates untersteht⁹⁶). Die neuere Literatur und Rechtsprechung schränken denn auch das Prinzip der Immunität von der lokalen Jurisdiktion weitgehend ein⁹⁷). Im Fall *Cashin v. The King* lehnte der Exchequer Court von Kanada eine Befreiung eines Schiffes von der Pflicht, einen Zollbericht zu unterbreiten, ab. Das Gericht führte aus:

“It is a well recognized principle, supported by the jurisprudence as well as by the opinions of authors on international law, that a ship, compelled through stress of weather, duress or other unavoidable cause to put into a foreign port, is, on grounds of comity, exempt from liability to the penalties or forfeitures which, had she entered the port voluntarily, she would have incurred. This principle however must not be too widely interpreted. It does not carry any right of exemption from local laws, especially revenue laws. Such exemption would require express legislation⁹⁸).

⁹⁴) Moore, a.a.O., S. 352 f.

⁹⁵) Moore, a.a.O., S. 353 f.

⁹⁶) F. Münch, Küstengewässer, in: Strupp-Schlochauer, Wörterbuch Bd. 2 (1961), S. 388, 390; Colombos, a.a.O. (Anm. 78), S. 315 ff.

⁹⁷) Vgl. Fedozzi, La condition juridique des navires de Commerce, RdC Bd. 10 (1925-V), S. 42 f. und Strisower, in: de la Pradelle/Politis, Recueil des Arbitrages Internationaux Bd. 1, S. 704. Cobbett, Leading Cases on International Law (4. Aufl. Tl. 1), S. 295, führt aus: “But despite these opinions, and notwithstanding that this principle is frequently cited with approval, it would seem that such an immunity is not well founded, or in any sense obligatory; and that whilst putting into port under constraint might be a good ground in comity for excusing such infringements of local regulations as were due to the exigencies of her position, it would certainly not carry any legal right to exemption from the local law or local jurisdiction. Nor would such an excuse, in any case, serve to exempt a vessel from the consequences of offences previously committed in violation of the law of nations”.

⁹⁸) Ex. C. R. (1935), S. 109. Die Entscheidung wurde allerdings als mit der allgemeinen Rechtsprechung nicht vereinbar angegriffen, soweit nicht auch eine Befreiung von den *local revenue laws* gewährt wurde (Macdonald, Public International Law Problems Arising in Canadian Courts, Univ. of Toronto L. J. Bd. 11 [1956], S. 244 f.).

Man ist sich heute darüber einig, daß in Not geratene Schiffe im fremden Hafen gewisse Vorzüge und Befreiungen von der Rechtsordnung des Küstenstaates genießen⁹⁹). Umstritten ist allerdings, wie weit der Umfang dieser Befreiung geht. Teilweise wird die Ansicht vertreten, daß das in Seenot geratene Schiff von allen Hafenbenutzungsvoraussetzungen, Strafen, Verboten, sowie Zöllen und Gebühren befreit sei¹⁰⁰). Auch die örtliche Jurisdiktion soll nicht auf Grund von Vorgängen vor dem Anlaufen des Hafens und ohne Zusammenhang mit dem Anlaufen ausgeübt werden können¹⁰¹). Andere Autoren wollen eine Befreiung nur soweit gewähren, als die Beachtung der Vorschriften des Küstenstaates gerade deshalb nicht möglich war, weil das Schiff in Seenot geraten war¹⁰²). Danach sollen Gebühren und Abgaben auch insoweit verlangt werden können, als diesen Schiffen besondere Rechte und Vorteile durch den Küstenstaat gewährt werden. Wieder andere nehmen eine Befreiung von Arrest und der Zahlung lokaler Gebühren an, wollen aber keine Ausnahmen von Zollformalitäten und Berichtspflichten über die Ladung u. a. anerkennen¹⁰³).

Im folgenden soll an Hand einer Analyse der Praxis der Staaten untersucht werden, welche Befreiungen nach allgemeinem Völkerrecht Schiffen in einer Notlage vom Küstenstaat gewährt worden sind und ob diese Befreiungen auch auf entführte Flugzeuge angewandt werden können.

b) Die Anwendung der Straf- und Ordnungsvorschriften

Als gesicherter Grundsatz des Seenotrechts kann es angesehen werden, daß ein Schiff, das in Not einen fremden Hafen anläuft, keinen Bestimmungen unterliegt, die an die Nichteinhaltung von Ordnungsvorschriften über das Anlaufen fremder Häfen, Blockadevorschriften und Vorschriften über unerlaubte Einfuhr von Gütern Strafsanktionen knüpfen. So sind von den amerikanischen Gerichten im 19. Jh. zahlreiche Beschlagnahmen aufgehoben worden, als Schiffe gesperrte amerikanische Häfen in einer Notlage anliefen¹⁰⁴). Das U. S. Senate Committee on Foreign Relations führte im Jahre 1897 dazu aus:

⁹⁹) Vgl. Bolte, Rechte des Uferstaates in Seehäfen über ausländische Handelsschiffe (Bonn 1969), S. 294 ff.

¹⁰⁰) Colombos, a.a.O. (Anm. 78), S. 273.

¹⁰¹) Dahm, Völkerrecht Bd. 1, S. 641.

¹⁰²) Bolte, a.a.O., S. 307.

¹⁰³) O'Connell, International Law Bd. 2, S. 629.

¹⁰⁴) The Diana (1868), 19 L. Ed. 165, zitiert bei Jessup, a.a.O. (Anm. 91), S. 196; The New York (1818), 3 Wheat 59, 68, zitiert bei Moore, Digest Bd. 2, S. 340.

“It is a well settled principle of international law that the ships and subjects of a neutral nation which are driven by superior force into prohibited ports or waters of a belligerent, draw upon themselves no penal consequences therefore but must be allowed freely to depart therefrom”¹⁰⁵).

In gleicher Weise sind Strafbestimmungen über unerlaubte Einfuhr von Gütern im Falle einer Notlage nicht angewandt worden¹⁰⁶). Im Jahre 1821 wurde der britische Schoner *Maria* gegen den Willen seiner Eigentümer unter Verletzung amerikanischen Rechts in den Hafen von Maine gebracht. Die Forderung des Eigentümers auf Rückgabe von Schiff und Ladung wurde auf Weisung des amerikanischen Attorney General erfüllt, der die Entscheidung damit begründete, daß “the forfeitures and penalties prescribed by our laws have never been inflicted on an innocent owner whose property has been brought within our power by the crimes of others”¹⁰⁷). Diese Grundsätze werden von der neueren Staatenpraxis bestätigt. Im Fall der *Louise F.*, die 1923 von den amerikanischen Zollbehörden wegen Verstoß gegen die Prohibitionsgesetzgebung beschlagnahmt worden war, führte die U. S. Treasury aus, daß die Vorschriften des National Prohibition Act nicht angewandt werden könnten, wenn ein Schiff unfreiwillig einen fremden Hafen anlaufe¹⁰⁸). Der Supreme Court of Canada entschied 1931 unter Hinweis auf die kanadische Zollgesetzgebung, daß in einer Notsituation von den Beschlagnahmenvorschriften dispensiert werde¹⁰⁹).

In Not geratene Schiffe sind auch von den Sicherheitsvorschriften des Küstenstaates ausgenommen. Nach Art. 6 des britischen Merchant Shipping Act von 1906 sind die Vorschriften über die Kontrolle der Seetüchtigkeit, ordnungsgemäßen Beladung und Besatzung des Schiffes auf in Seenot geratene Schiffe nicht anwendbar¹¹⁰). Ähnlich bestimmt Art. IV des Annex A zur Konvention über die Sicherheit von Schiffen auf See von 1960, daß Schiffe, die infolge von Seenot den Hafen eines Vertragsstaates haben anlaufen müssen, nicht den Sicherheitsanforderungen dieser Konvention unterliegen¹¹¹).

¹⁰⁵) Report of Mr. Davis, Committee on Foreign Relations July 14, 1897, zitiert bei Jessup, a.a.O., S. 197.

¹⁰⁶) *The Rebecca* (1884), Moore, Digest Bd. 2, S. 345 f.

¹⁰⁷) Opinions of the Attorney General Bd. 1, S. 509 f., zitiert bei Jessup, a.a.O., S. 197.

¹⁰⁸) Hackworth, Digest of International Law Bd. 2 (1941), S. 281 f.

¹⁰⁹) *The May v. The King*, Supreme Court Reports 1931, S. 374, 380; weitere Nachweise von Entscheidungen und Gesetzgebung bei Harvard Research Draft on Territorial Waters, AJIL Bd. 23 (1929) Suppl., Spec. Nr., S. 300 ff., und Castel, International Law (1965), S. 576 ff.

¹¹⁰) Bolte, a.a.O., S. 301.

¹¹¹) UNTS Bd. 536, S. 237; BGBl. 1965 II, S. 465.

c) Befreiung von Zöllen, Gebühren und Hafengebühren

Es ist gewohnheitsrechtlich anerkannt, daß ein Küstenstaat keinen Vorteil aus der Notlage eines Schiffes ziehen soll, wenn es durch Sturm in einen fremden Hafen getrieben wird, aus Versorgungsgründen oder zur Vornahme von Reparaturen Zuflucht sucht oder aber durch Meuterer verschleppt wird¹¹²). Dies hat zur Folge, daß die Zollgesetzgebung auf die Ladung, die unter diesen Umständen in fremden Hoheitsbereich gelangt ist, keine Anwendung findet. Als *leading case* für diese Regel kann der Fall *The Brig Concord* gelten¹¹³). Die *Concord* wurde 1815 gekapert, in einen amerikanischen Hafen gebracht und ihre Ladung auf gerichtliche Anordnung hin verkauft. Der Ertrag aus dem Verkauf wurde dem Eigentümer ohne Zollzahlungspflicht übergeben. Richter Story begründete die Entscheidung des U. S. Supreme Court folgendermaßen:

“Where goods are brought by superior force, or by inevitable necessity, into the United States, they are not deemed to be so imported as necessarily to attach the right to duties. If, however, such goods are afterwards sold or consumed in the country, or incorporated in the general mass of its property, they become retroactively liable to the payment of duties”¹¹⁴).

Teilweise hat man sogar den zollfreien Verkauf von Schiffsladung zugelassen¹¹⁵). So bestimmt z. B. die französische Zollgesetzgebung von 1832, daß eine Notlage den Verkauf von verderblichen Gütern oder anderen Gütern rechtfertigt, wenn dies zur Bezahlung von Reparaturkosten notwendig ist¹¹⁶). Zahlreiche Schifffahrtsverträge, die Frankreich mit anderen Staaten abschloß, sehen eine Zollbefreiung bei der Auslagerung von Fracht, bzw. Verladung auf ein anderes Schiff vor, wenn der unverzügliche Weitertransport nicht möglich ist¹¹⁷). Ein Verkauf der Ladung ist jedoch nur mit besonderer Genehmigung der Zollbehörde möglich¹¹⁸). Auch sind die Gebühren

¹¹²) Jessup, a.a.O. (Anm. 91), S. 194 ff.; Colombos, a.a.O. (Anm. 78), S. 329 f.

¹¹³) Zu den Fakten siehe Jessup, a.a.O., S. 195.

¹¹⁴) 9, Cranch 387, zitiert bei Moore, Digest Bd. 2, S. 339.

¹¹⁵) Jacobsen empfiehlt 1815 in seinem Lehrbuch des Seerechts des Friedens und des Krieges, »daß in solchen Fällen Ausnahme von den Zollgesetzen zugesichert wird, um solche contrebände Theile der Ladung zu verkaufen, in deren Hinsicht Verderb zu fürchten ist, oder welche die Kosten der Versendung nicht tragen können, ohne daß das darin steckende Capital absorbiert wird« (S. 805).

¹¹⁶) Carpentier/du Saint, Répertoire Général Alphabétique du droit français Bd. 19 (1899), S. 298 (Nr. 940).

¹¹⁷) Pradier-Fodéré, Traité de Droit International Public (1891) Bd. 5, S. 430.

¹¹⁸) Französisch-belgischer Schifffahrtsvertrag von 1861, zitiert bei Pradier-Fodéré, a.a.O., Anm. 2.

für die Miete von Lagerplätzen und Reparaturwerften zu entrichten¹¹⁹).

Nach einer Entscheidung des Haager Ständigen Schiedshofs vom Jahre 1910 sollen Schiffe in Not auch von Hafengebühren und -abgaben sowie von Zollformalitäten befreit sein. Im *Nordatlantik-Fischerei-Streit* entschied das Gericht, daß die Bestimmung des amerikanisch-britischen Vertrages von 1818, wonach amerikanische Fischer bestimmte Buchten und Häfen in Notsituationen aufsuchen dürften, auf allgemeine völkerrechtliche Grundsätze der Humanität und Hospitalität gegründet sei. Das Gericht führt aus:

“To impose restrictions making the exercise of such privileges conditional upon the payment of light, harbour or other dues, or entering and reporting at custom-houses, or any similar conditions would be inconsistent with the grounds upon which such privileges rest and therefore is not permissible. – And it is decided and awarded that such restrictions are not permissible”¹²⁰).

Eine Befreiung von den Zollformalitäten sollte allerdings nach Ansicht des Gerichts dann nicht gegeben sein, wenn ein Schiff sich länger als 48 Stunden in einem fremden Hafen aufhält. Die Entscheidung des Schiedsgerichts stieß insoweit auf Kritik in der Literatur.

Strisower¹²¹) und Basdevant¹²²) stimmten dem vom Gericht postulierten Grundsatz der Abgabefreiheit zu, wobei sie auf zahlreiche Schiffahrtsverträge und die internationale Praxis verwiesen. Dagegen sieht Fedozzi¹²³) die Abgabefreiheit nur als *faveur spéciale* an, die zwar üblicherweise gewährt werde, aber nicht vom allgemeinen Völkerrecht verbindlich gefordert werde. In einem ähnlichen Sinne meint Castberg¹²⁴), daß nur eine exzessive Gebührenerhebung, die den Notfall quasi ausnutze, verboten sei. Hingegen sei eine Gebührenerhebung für allgemeine oder besondere Dienste des Küstenstaates, die in einem angemessenen Verhältnis zu den Leistungen stehe, zulässig.

Überwiegend war man sich einig darüber, daß eine völlige Befreiung von Zollformalitäten vom völkerrechtlichen Gewohnheitsrecht aber nicht gefor-

¹¹⁹) Freundschafts-, Handels- und Schiffahrtsvertrag zwischen Frankreich und Venezuela von 1843, zitiert bei Pradier-Fodéré, aa.O., Anm. 1.

¹²⁰) UN Reports of International Arbitral Awards Bd. 11, S. 194.

¹²¹) *Affaire Du Créole*, Note Doctrinale, Strisower, in: *de la Pratique / Politis*, Recueil Bd. 1, S. 714 f.

¹²²) *L’Affaire des Pêcheries des Côtes Septentrionales de l’Atlantique*, RGDIP Bd. 19 (1912), S. 544 f.

¹²³) RdC Bd. 10 (1925 V), S. 40 f.

¹²⁴) *Distinction entre les eaux territoriales et les eaux intérieures*, Annuaire de l’Institut de Droit International Bd. 45 (1954 I), S. 164.

dert werde. *Basdevant* führt aus, daß nur mit Hilfe gewisser Formalitäten eine Kontrolle des Küstenstaates gegen Konterbande möglich sei. Soweit die Erfüllung von Formalitäten nach dem Einlaufen des Schiffes noch möglich sei, bestehe kein Grund, wegen der Notsituation eine Ausnahme zu machen¹²⁵).

Die Frage der Gebührenfreiheit wurde vom Preparatory Committee des Völkerbundes zur Vorbereitung einer Konferenz über die Kodifizierung des Völkerrechts im Jahre 1929 erörtert. Auf die Frage, ob Gebührenfreiheit für Schiffe, die zwangsweise einen fremden Hafen anliefen, gewährt werde, antworteten 9 von 21 Staaten bejahend, während die meisten keine ausdrückliche Stellungnahme abgaben¹²⁶). Finnland bezeichnete den im Entwurf niedergelegten Grundsatz: "Ships which have only entered territorial waters under pressure of force majeure, or because they are in distress shall be exempt from such dues and charges" als zu extensiv und bemerkte, jeder Staat habe unbestreitbar ein Recht, für Schleppdienste Gebühren zu verlangen¹²⁷). Das dürfte der Meinung der anderen Staaten nicht entgegenstehen, da in den Antworten der Staaten nur auf allgemeine Hafengebühren und Abgaben Bezug genommen wird¹²⁸).

In diesem Sinne formuliert auch der Harvard Vertragsentwurf über die Küstengewässer, daß in Seenot geratene Schiffe samt Passagieren, Besatzung und Ladung "shall be immune from all penalties, dues or exactions which might otherwise have been incurred by reason of its presence in international waters"¹²⁹). In der Kommentierung ist ausgeführt, daß ein Schiff nicht völlig die örtliche Jurisdiktion ignorieren dürfe. Wenn das Schiff besondere Bergungsdienste in Anspruch genommen habe, so könne es auf den Lohn verklagt werden.

Als Ergebnis ist festzuhalten, daß die Staatenpraxis in Not geratenen Schiffen eine Befreiung von Zoll, Hafenabgaben und sonstigen staatlichen Gebühren gewährt, wenn sie fremde Häfen anlaufen. Hingegen können Gebühren für besonders geleistete staatliche oder private Dienste und Vorteile auch bei solchen Schiffen erhoben werden¹³⁰). Ebenso sind Schiffe auch ver-

¹²⁵) A.a.O., S. 545.

¹²⁶) League of Nations, Bases of Discussion Bd. 2: Territorial Waters, C. 74, M. 39, 1929 V, S. 87 ff.

¹²⁷) *Ibid.*, S. 87 ff.

¹²⁸) Vgl. auch den amerikanisch-russischen Briefwechsel von 1864, wonach beide Seiten übereinstimmten, daß Schiffe, die in Not einen fremden Hafen anlaufen, von *navigation dues* befreit sein sollten, *Moore*, Digest Bd. 2, S. 343.

¹²⁹) AJIL Bd. 23 (1929), Suppl., Spec. Nr., S. 299.

¹³⁰) *Bolte*, a.a.O. (Anm. 99), S. 304 f.

pflichtet, Zoll- und Hafensformalitäten zu beachten, soweit dies nicht infolge der Notsituation des Schiffes unmöglich ist.

d) *Jurisdiktion des Küstenstaates über Passagiere und Besatzung*

In der Literatur und Praxis ist heute einhellig anerkannt, daß Passagiere und Besatzung eines in Not einen fremden Hafen anlaufenden Schiffes die Rechtsordnung des Küstenstaates beachten müssen und für Delikte bestraft werden können, die sie nach dem Einlaufen der Schiffe begehen¹³¹⁾. Streitig ist allerdings, ob auch eine Bestrafung wegen früherer Straftaten möglich ist, die in keinem Zusammenhang mit der Notsituation des Schiffes stehen. Die französische Praxis des 19. Jh. scheint eine Bestrafung in solchen Fällen für unzulässig gehalten zu haben. So wurden im Jahre 1797 französische Emigranten, die in englischen Diensten gegen Frankreich gekämpft hatten, freigelassen, als ihr Schiff an der Küste von Calais strandete¹³²⁾. Die französische Regierung begründete das mit der Erwägung: «Qu'il est hors du droit des nations policées de profiter d'un naufrage pour livrer, même au juste courroux des lois, des malheureux échappés aux flots»¹³³⁾. Auch die Cour de Cassation rechtfertigte im Fall des gestrandeten sardinischen Postschiffes *Le Gulnari* die Verhaftung eines korsischen Banditen an Bord nur mit der Erwägung, daß der Schiffskapitän und der sardinische Konsul zugestimmt hätten¹³⁴⁾. Im Fall der *Carlo Alberto* schließlich, die 1832 wegen Maschinenschadens einen französischen Hafen anlaufen mußte, wurde die Verhaftung der Herzogin de Berry und ihrer Gefolgschaft wegen Hochverrats von der Cour mit der Begründung aufrechterhalten, daß die völkerrechtlichen Privilegien für Schiffe in Not dann nicht beansprucht werden könnten, wenn ein Schiff feindliche Absichten verfolge¹³⁵⁾.

Bei der Heranziehung dieser Entscheidungen für das völkerrechtliche Gewohnheitsrecht ist Vorsicht geboten. Spätere französische Normen statuierten ausdrücklich, daß ein französischer Deserteur an Bord eines fremden Handelsschiffes in einem französischen Hafen festgenommen werden könne, ohne den Fall eines erzwungenen Anlaufens besonders zu erwähnen. In diesem Fall soll der Konsul des Flaggenstaates benachrichtigt werden, um diplomatischen Schwierigkeiten aus dem Weg zu gehen¹³⁶⁾.

¹³¹⁾ D a h m, Völkerrecht Bd. 1, S. 641; G i d e l, Le droit international public de la mer, Bd. 2 (1932), S. 178 f.

¹³²⁾ C u s s y, a.a.O. (Anm. 92), S. 79 ff.

¹³³⁾ *Ibid.*, S. 81.

¹³⁴⁾ G i d e l, a.a.O., S. 178.

¹³⁵⁾ C u s s y, a.a.O., S. 83 ff.

¹³⁶⁾ Circulaire vom 29. 7. 1899, zitiert bei G i d e l, a.a.O., S. 178 f.

Kommentatoren der frühen französischen Praxis haben bemerkt, daß eine Befreiung von der Strafgerichtsbarkeit nicht im Sinne einer verbindlichen Regel des Völkerrechts verstanden werden dürfe, sondern allenfalls als unverbindliche Regel «de bonne foi, d'humanité et de générosité»¹³⁷⁾. Freilich ist zu beachten, daß früher als unverbindlich angesehene Prinzipien der Humanität heute bereits weitgehend als allgemeine Rechtsgrundsätze angesehen werden müssen, die ihre besondere Ausgestaltung im völkerrechtlichen Gewohnheitsrecht finden. Die vorliegende völkerrechtliche Praxis ist dazu aber nicht ausreichend. Eine Befreiung von der Strafgerichtsbarkeit aus Gründen der Humanität könnte wohl nur dann als völkerrechtlich geboten angesehen werden, wenn sich ein allgemeiner völkerrechtlicher Satz des Inhalts nachweisen ließe, daß die Bestrafung eines Delinquenten unzulässig ist, der gegen seinen Willen auf das Hoheitsgebiet eines fremden Staates verschleppt worden ist. Vom Grundgedanken der Humanität könnte kein Unterschied gemacht werden, ob ein Delinquent durch ein Schiff oder ein Flugzeug oder in anderer Weise gewaltsam auf fremdes Staatsgebiet verbracht wurde.

Ein solcher Satz läßt sich aber im modernen Völkerrecht nicht nachweisen. Das zeigen die Fälle der Verschleppung von Personen auf fremdes Staatsgebiet. Im Fall *Argoud* führte die Cour de Cassation aus, daß die Anwendung der französischen Strafgerichtsbarkeit nicht davon abhängig sei, daß Argoud freiwillig nach Frankreich zurückgekommen sei. *Doehring* kritisierte die Entscheidung der Cour mit dem Hinweis, daß die Entführung Argoud's in französischem Auftrag die Gebietshoheit der Bundesrepublik Deutschland verletzt habe¹³⁸⁾. In diesem Fall kann die Wiedergutmachung der durch die Entführung entstandenen Verletzung regelmäßig in der Form der Naturalrestitution gefordert werden, d. h. durch Rückführung der entführten Person¹³⁹⁾. In jedem Fall ist ein völkerrechtswidriges Verhalten des Aufenthaltsstaates Voraussetzung dafür, daß die entführte Person oder der verletzte Staat die Rückführung verlangen kann¹⁴⁰⁾. Dementsprechend hat der Ständige Schiedshof in Den Haag im *Savarkar*-Fall einen Restitutionsanspruch Frankreichs abgelehnt, da den britischen Behörden eine Völkerrechtsverletzung nicht nachgewiesen werden konnte. Das Gericht

¹³⁷⁾ Fedozzi, RdC Bd. 10 (1925 V), S. 42 Anm. 3; Strisower, in: de la Pradelle/Politis, Recueil des Arbitrages Internationaux Bd. 1, S. 715.

¹³⁸⁾ Restitutionsanspruch, Asylrecht und Auslieferungsrecht im Fall Argoud, ZaöRV Bd. 25 (1965), S. 213.

¹³⁹⁾ Doehring, a.a.O.

¹⁴⁰⁾ Zur Frage, ob ein völkerrechtlicher Individualanspruch gegeben ist, vgl. Doehring, Die allgemeinen Regeln, a.a.O. (Anm. 83), S. 109 ff.

führt aus, zwar sei Savarkar mit Gewalt auf britisches Gebiet verbracht worden, die Beteiligten hätten jedoch ohne Unrechtsbewußtsein gehandelt. Es gebe keinen Rechtssatz des Völkerrechts, der die Rückgabe eines auf diese Weise erlangten Gefangenen verlange¹⁴¹).

IV. Analoge Anwendung der seerechtlichen Regeln auf entführte Luftfahrzeuge

Die oben erarbeiteten Grundsätze über die Privilegien eines Schiffes, das durch Meuterer verschleppt oder in Seenot gezwungen einen fremden Hafen anläuft, können auch für die Behandlung entführter Flugzeuge auf fremdem Staatsgebiet sinnvolle Lösungen aufzeigen. Vom Grundsatz der Humanität ausgehend, der im modernen Völkerrecht als tragender Rechtsgrund für diese Befreiungen angesehen wird, kann es keinen Unterschied machen, ob ein Passagier oder Besatzungsmitglied durch ein Flugzeug oder ein Schiff auf fremdes Staatsgebiet entführt wird. Der Schutz von Leben, Gesundheit und Eigentum muß Vorrang haben gegenüber dem staatlichen Interesse an der Durchsetzung seiner Rechtsordnung. Das gilt jedenfalls insoweit, als nicht vorrangige staatliche Interessen gerade dadurch berührt werden, daß ein Flugzeug unerlaubt in fremden Luftraum eindringt. Im Normalfall der Entführung einer zivilen Verkehrsmaschine werden vorrangige staatliche Interessen nicht berührt. Zwar besteht eine höhere Gefahr von Schaden für den Landungsstaat als im Fall eines Schiffes. Die vom Flugzeug als solchem ausgehende höhere Gefährdung reicht aber nicht aus, um den staatlichen Interessen an der Kontrolle des eigenen Luftraums Vorrang gegenüber humanitären Interessen zu geben. Das hat sich in der Staatenpraxis deutlich bei der Behandlung versehentlich oder in Not unerlaubt in fremdes Staatsgebiet eindringender Flugzeuge gezeigt¹⁴²). Das letzte Wort über die Anerkennung dieser Grundsätze bei entführten Flugzeugen spricht freilich Praxis und Rechtsüberzeugung der Staaten. Einige Anzeichen sprechen dafür, daß es sich dabei um in der Entstehung befindliches Völkergewohnheitsrecht handelt. Das gilt uneingeschränkt für die humanitären Grundsätze über die Behandlung von Flugzeuginsassen und deren Befreiungen von der Rechts-

¹⁴¹) *Affaire de l'indou Savarkar*, Sentence arbitrale du 24 février 1911, Clunet 38 (1911), S. 735 ff.

¹⁴²) Vgl. z. B. *El Al-Zwischenfall 1954*, bei dem ein israelisches Verkehrsflugzeug von der bulgarischen Luftabwehr abgeschossen wurde, siehe *Bernhardt*, Flugzeug-Fall Israel-Bulgarien, in: *Strupp-Schlochauer*, Wörterbuch Bd. 1, S. 544 f.; dazu *Hailbronner*, a.a.O. (Anm. 52), S. 33 ff.

ordnung des Landungsstaates. Ob sich auch eine Gebührenfreiheit für regelmäßig bei der Landung eines Flugzeuges anfallende Gebühren (*landing fees, handling, flight dispatch, aeronautical services*) durchsetzen wird, ist fraglich. Bei den Landungen entführter Flugzeuge in Kuba wurden jedenfalls derartige Gebühren von der amerikanischen Regierung ohne Proteste bezahlt¹⁴³). Aus der Praxis anderer Staaten liegen noch keine detaillierten Informationen über die Gebührenregelung bei der Landung entführter Flugzeuge vor. Es bleibt abzuwarten, wie die Staaten in der Zukunft mit entführten Flugzeugen und ihren Insassen verfahren werden.

Zusammenfassend werden folgende Grundsätze für die Rechtsstellung entführter Flugzeuge aufgestellt, die, im geltenden Völkerrecht wurzelnd, Vorschläge für das sachgerechte Verhalten der Staaten enthalten:

1. Jeder Staat ist verpflichtet, einem entführten Flugzeug die Landung zu gestatten und alle notwendigen technischen Maßnahmen zur Ermöglichung einer sicheren Landung zu treffen.

2. Nach der Landung ist für eine Wiederherstellung der rechtmäßigen Kontrolle über das Flugzeug Sorge zu tragen. Der Landungsstaat hat eine Beschädigung des Flugzeuges zu verhindern und dafür zu sorgen, daß Freiheit, Gesundheit und Eigentum der Flugzeuginsassen nicht benachteiligt werden.

3. Flugzeug, Besatzung und Passagieren ist die unverzügliche Rückkehr oder Fortsetzung der Reise zu ermöglichen. Falls ein unmittelbarer Weiterflug nicht möglich ist, sind Hilfsmaßnahmen zur Unterbringung der Flugzeuginsassen und zur Versorgung etwa Verletzter zu treffen.

4. Straf- und Ordnungsvorschriften über unerlaubten Einflug, Einreise von Passagieren und Einfuhr von Gütern sind auf entführte Flugzeuge nicht anwendbar.

5. Das entführte Flugzeug und seine Insassen sind von Zöllen, Flughafenengebühren und sonstigen regelmäßig bei der Landung eines Flugzeuges anfallenden Abgaben befreit. Für besonders geleistete Dienste und Vorteile von staatlicher oder privater Seite sind dagegen Gebühren zu entrichten. Die Zollfreiheit erstreckt sich nicht auf Veräußerung von Gepäck oder Fracht nach der Landung.

¹⁴³) Vgl. Aircraft Hijacking Report, a.a.O. (Anm. 34), S. 116; vgl. auch den vom Japan Research Institute vorgelegten Entwurf.

Art. 6 sieht vor: "Expenses required for emergency measures, maintenance and necessary supplies as provided for in Article 4, and for despatch of a special plane as provided for in the proviso to Article 4, paragraph IV, expenses for repairs as provided for in Article 5, landing charges and other incidental expenses to be incurred shall be borne wholly by the country where the hijacked aircraft is registered or by the air carrier".

6. Passagiere und Besatzung haben die Rechtsordnung des Landungsstaates zu beachten und können für Verstöße dagegen bestraft werden. Insbesondere sind Zoll- und Hafenformalitäten zu beachten, soweit dies nach der Landung noch möglich ist. Eine Bestrafung ist auch wegen früherer Verstöße gegen die Rechtsordnung des Landungsstaates möglich, soweit der Landungsstaat nicht zu der Entführung Beihilfe geleistet hat. Insoweit gilt eine Ausnahme zu dem unter 3 dargestellten Grundsatz.

Summary

Hijacked Aircraft on Foreign Territory and Humanitarian Principles of International Law

In some cases of aircraft hijacking passengers and crewmembers have been detained and interrogated by the authorities of the State where the aircraft lands. The most serious incidents happened on the background of the Middle East Conflict. Leaving aside the question of the rights and obligations of belligerent parties with respect to hijacked aircraft, the question arises what principles in general international law determine the status of passengers and crew of hijacked aircraft on foreign territory. Does the State of landing have any duty of assistance to a hijacked aircraft and its passengers and crew? To what extent are passengers and crew subject to the foreign jurisdiction? Are custom- and immigration-regulations applicable in case of hijacked aircraft?

Based on general humanitarian principles of international law and an analogy to the right of entry in distress in maritime law the author suggests the following rules as guidelines for the action of States in case of hijacked aircraft:

1. Every State shall permit a hijacked aircraft a safe landing and provide for all necessary technical measures.
2. The State of landing shall take all appropriate measures to restore control of the aircraft to its lawful commander, prevent any damage to the aircraft and ensure that freedom, health and property of passengers and crewmembers are not impaired.
3. The State of landing shall without delay return the aircraft and its cargo and facilitate the continuation of the journey of the passengers and crew. It shall provide for accommodation and medical help, if the immediate continuation of the journey is not possible.
4. Penal laws and regulations on unlawful entry and import of goods are not applicable to passengers and crew of hijacked aircraft.
5. Hijacked aircraft and its passengers and crew are not subject to custom dues, airport fees and other regular charges incurring in case of landing. The ex-

emption from custom dues does not extend to sale of baggage or freight after the landing.

6. Passengers and crewmembers are subject to the laws and regulations of the State of landing and may be arrested and punished for break of the law. This holds true even in cases where the offence has previously been committed unless the State of landing assisted in the hijacking. Kay Hailbronner