

Der Luftzwischenfall über Belarus

Eine luftrechtliche Betrachtung

von Marcus Schladebach *

A. Das Geschehen am 23. Mai 2021

I. Flugverlauf

Am frühen Morgen des 23. Mai 2021 warten der gebürtige Belaruse *Roman Protassewitsch* und seine Freundin *Sofia Sapega* am Athener Flughafen „Eleftherios Venizelos“ auf den Abflug des Ryanair-Flugs FR 4978 nach Vilnius.¹ *Protassewitsch* ist 26 Jahre alt und hat als Chefredakteur des Telegram-Nachrichtenkanals „Nexta“ an der Mobilisierung der Massenproteste in Belarus im August 2020 mitgewirkt. Er wird deshalb von den belarussischen Sicherheitsbehörden gesucht und lebt nun seit einiger Zeit in Vilnius. Seine Freundin *Sofia Sapega* ist 23 Jahre alt, stammt aus Russland und studiert in Vilnius. Nach einem Aufenthalt in Griechenland, der zum Teil beruflich veranlasst war, zum Teil dem Urlaub diente, wollen beide mit der Ryanair-Maschine zurück nach Vilnius fliegen.

Die Boeing-737 hebt pünktlich um 7:29 Uhr Ortszeit ab. Soweit bislang bekannt, sollen sich an Bord auch drei belarussische Sicherheitskräfte befunden haben. Der nach Norden verlaufende Flug führt kurz vor dem Erreichen des litauischen Luftraums auch längere Zeit durch den Luftraum von Belarus. Nach knapp zwei Stunden Flug befindet sich das Flugzeug sodann im belarussischen Luftraum und erhält von der belarussischen Flugkontrolle den Hinweis, dass sich eine Bombe an Bord befinden soll. Wenige Minuten später taucht neben dem Flugzeug ein belarussisches Militärflugzeug vom Typ MiG-29 auf und bedeutet dem Ryan-Piloten, den Kurs massiv zu ändern und das Flugzeug auf dem Flughafen Minsk zu landen. Obwohl die verblei-

* Der *Autor* ist Inhaber der Professur für Öffentliches Recht, Medienrecht und Luft- und Weltraumrecht an der Universität Potsdam. Dem Beitrag liegt ein Vortrag des *Autors* auf der Tagung des Luftrechtsforums am 18.9.2021 in Potsdam zugrunde.

1 Der Geschehensablauf basiert auf der Darstellung der BBC, Belarus Plane: What we know and what we don't, 25.6.2021 (<https://www.bbc.com/news/world-europe-57239521>, zuletzt aufgerufen 6.1.2022).

bende Distanz zum Ziel Vilnius deutlich kürzer ist, kommt der Ryan-Pilot dieser Anforderung nach und landet die Boeing um 10:16 Uhr Ortszeit in Minsk.

Dort wird das Flugzeug geräumt und *Protassewitsch* und *Sapega* werden beide verhaftet. Nach Angaben von Mitreisenden soll sich *Protassewitsch* der Gefahr seiner Verhaftung bewusst gewesen sein und kurz vor dem Ausstieg seinen Laptop seiner Freundin gereicht haben. Er hatte wohl nicht geahnt, dass auch sie festgenommen werden sollte. Nach einigen Stunden Aufenthalt durfte die Maschine weiterfliegen und erreichte mit etwa acht Stunden Verspätung den Flughafen Vilnius. Bemerkenswerterweise sollen die drei belarussischen Sicherheitskräfte nicht mehr an Bord gewesen sein.

II. Nachträgliche Erkenntnisse

Nach dem Bekanntwerden dieses Luftzwischenfalls sah sich die belarussische Regierung, vor allem Staatschef *Lukaschenko*, zu Recht mit starken Vorwürfen internationaler Politiker und Luftfahrtexperten konfrontiert. Einige Vertreter sprachen sogar von „Staatsterrorismus“.² Zur Überraschung vieler präsentierte er zur Rechtfertigung des Vorgehens und als Beleg, dass tatsächlich eine Bombe an Bord gewesen sei, eine E-Mail, die der Flughafen Minsk aus der Schweiz erhalten haben soll. Die E-Mail hatte folgenden Wortlaut:

„Wir, die Soldaten der Hamas, fordern, dass Israel das Feuer im Gazastreifen einstellt. Wir fordern, dass die Europäische Union ihre Unterstützung für Israel in diesem Krieg einstellt. Sollte sie dem nicht nachkommen, wird die Bombe am 23. Mai über Vilnius explodieren.“ Die E-Mail-Adresse des Absenders lautete: `ahmed_yurlanov1988@protonmail.com`.³

An dieser Rechtfertigung bestehen erhebliche Zweifel, wobei ein zeitliches und ein politisches Moment zu unterscheiden sind. In zeitlicher Hinsicht steht nach bishe-

2 So etwa der Ministerpräsident Polens *Morawiecki* (<https://www.stern.de/politik/ausland/belarus--ryanair-flieger-zur-landung-gezwungen---festnahme-eines-oppositionellen-30540868.html> (zuletzt aufgerufen am 10.1.2022)) und die Präsidentin Estlands *Kaljulaid*, (Weißrussland: Machthaber verteidigt erzwungene Landung - news.ORF.at vom 26.5.2021 (zuletzt aufgerufen am 10.1.2022)).

3 Belarus: Droh-Mail kam erst nach Kurs-Änderung des Ryanair-Flugzeugs (blick.ch) vom 27.5.2021 (zuletzt aufgerufen am 10.1.2022).

rigen Erkenntnissen fest, dass diese E-Mail erst 24 Minuten nach dem Hinweis der belarussischen Flugkontrolle an den Ryanair-Piloten beim Flughafen Minsk eingegangen ist. Die E-Mail konnte also gerade nicht kausal für die erzwungene Kursänderung gewesen sein.

Darüber hinaus passt der Inhalt der E-Mail nicht zum aktuellen politischen Geschehen in Israel. Am 23. Mai war bereits ein Waffenstillstand zwischen Israel und Palästina in Kraft. Warum für diese wichtige politische Warnung nun nicht etwa die direkt angesprochene Europäische Union in Brüssel, sondern mit Litauen ein unmittelbar an Belarus angrenzender EU-Mitgliedstaat adressiert worden ist, muss ebenfalls irritieren. Es dürfte sich daher um eine fingierte Bombendrohung gehandelt haben, welche die lange zuvor bestehenden Verhaftungspläne nachträglich rechtfertigen sollte. Eine Bombe wurde nicht gefunden. Jedoch hat Belarus sein eigentliches Ziel erreicht: *Protassewitsch* und *Sapega* sitzen in Haft und werden der Öffentlichkeit in menschenunwürdigen Videos vorgeführt.

B. Luftrechtliche Betrachtung

Für eine luftrechtliche Betrachtung dieses Luftzwischenfalls sind verschiedene Abkommen des internationalen Luftrechts heranzuziehen. Nach der gängigen Systematisierung im Luftrecht werden dabei Fragen des Öffentlichen Luftrechts und des Luftstrafrechts berührt.

I. Chicagoer Abkommen, 1944

Durch die erzwungene Umleitung des Ryanair-Flugs zum Flughafen Minsk könnte Belarus gegen seine völkerrechtlichen Verpflichtungen aus dem Chicagoer Abkommen über die internationale Zivilluftfahrt vom 7.12.1944 (CA)⁴ verstoßen haben.

1. Lufthoheit von Belarus

Ausgangspunkt der Überlegungen ist das luftrechtliche Grundprinzip der Lufthoheit jedes Staates nach Art. 1 CA.⁵ Dieses Prinzip gilt völkergewohnheitsrechtlich, was jedoch unerheblich ist, da 193 Staaten das Abkommen ratifiziert haben. Belarus hat es am 4. Juni 1993 ratifiziert. Damit steht Belarus Hoheitsgewalt im Luftraum über seinem Territorium zu, was die Befugnis beinhaltet, allein darüber zu entscheiden, wer und auf welche Weise diesen Luftraum nutzen darf.

4 15 UNTS 295; BGBl. 1956 II S. 412.

5 Umfassend dazu *Schladebach*, Lufthoheit, 2014.

2. Optionen bei Luftraumverletzungen

a) Konzeption von Art. 3bis CA

Konsequenz der Geltung der Lufthoheit ist, dass in ihrer Lufthoheit verletzte Staaten effektive Reaktionsmöglichkeiten haben müssen. Andernfalls wäre die Lufthoheit nur völkerrechtliche Rhetorik, aber ohne jede Wirkung. Auf der anderen Seite ist es ein Gebot der Humanität, die Anwendung von Waffengewalt gegen Passagiermaschinen auszuschließen. Anlass zur völkerrechtlichen Regelung dieser hochsensiblen Frage bildete das schwere Flugzeugunglück über der russischen Halbinsel Sachalin am 31. August 1983, bei dem eine südkoreanische Passagiermaschine von einem sowjetischen Militärjet abgeschossen wurde.⁶ Sehr zügig wurde im Mai 1984 eine Sonder-sitzung der ICAO-Generalversammlung einberufen und kontrovers über die dogma-tische Regelung solcher Gefahrenlagen diskutiert.⁷ Denn gerade wegen der deutlich statuierten Lufthoheit aller Staaten in Art. 1 CA war die Festlegung von Grundsatz und Ausnahme nicht unumstritten. Zu Recht wurde sich letztlich in einem neuen Art. 3bis CA darauf geeinigt, im Grundsatz ein Verbot der Anwendung von Waf-fengewalt gegen Zivilluftfahrzeuge zu bestimmen und damit den Lebensschutz zum Leitprinzip zu erklären (lit. a). Die Wahrnehmung der Lufthoheit ist dagegen erst als Ausnahme konzipiert (lit. b) und sieht einige Tatbestände vor, die den Einsatz von Zwangsmaßnahmen gegen Zivilluftfahrzeuge rechtfertigen können.

Dass dieses Zusatzprotokoll vom 10. Mai 1984⁸ mit der Einfügung des Art. 3bis CA und dessen normierter „Humanisierung der Zivilluftfahrt“ erst 1998 in Kraft trat, kann nicht – wie üblich – mit der institutionalisierten Langsamkeit des Völkerrechts erklärt werden, sondern ist aus Sicht des Luftrechts mehr als beschämend.⁹ Belarus ratifizierte auch dieses Zusatzprotokoll im Juli 1996, ist also völkerrechtlich daran gebunden.¹⁰

6 *Schladebach*, Luftrecht, 2. Aufl. (2018), § 4 Rn. 65.

7 *Schladebach*, ebd., § 4 Rn. 66 ff.

8 BGBl. 1996 II S. 212.

9 So schon *Schladebach*, Lufthoheit, 2014, S. 232.

10 *Abeyratne*, Legalities Concerning the Belarus Affair and Interference with Civil Aviation, ZLW 2021, 325 (331).

b) Verbot der Waffenanwendung

Als Folge der Sachalin-Katastrophe von 1983, aber auch als Ausdruck des generellen CA-Ziels einer sicheren Zivilluftfahrt erkennen die Vertragsstaaten in Art. 3bis lit. a) CA an, „dass sich jeder Staat der Anwendung von Waffen gegen im Flug befindliche Zivilluftfahrzeuge enthalten muss und dass im Fall des Ansteuerns das Leben der Personen an Bord und die Sicherheit des Luftfahrzeugs nicht gefährdet werden dürfen.“ Dieses Verbot knüpft zutreffend an die hohe Verletzlichkeit der Zivilluftfahrt an, bei der schon kleinste Beeinträchtigungen zu einem unermesslichen Schaden führen können. Das Verbot ist daher weit zu interpretieren. Das durch ein Militärflugzeug vorgenommene Abdrängen und Umleiten einer Passagiermaschine auf einen Flughafen außerhalb der geplanten Flugroute stellt damit eine bewusste Drohung gegenüber einem Zivilluftfahrzeug dar. Hierdurch sind das Leben der Personen an Bord und die Sicherheit des Luftfahrzeugs gefährdet worden. Die belarussische Militäraktion verstößt daher gegen Art. 3bis lit. a) CA.

c) Rechtfertigung von Gewaltmaßnahmen

Zur Durchsetzung seiner Lufthoheit kann der verletzte Staat einige Gegenmaßnahmen ergreifen. So ist „jeder Staat in Wahrnehmung seiner Staatshoheit berechtigt, die Landung eines Zivilluftfahrzeugs auf einem bestimmten Flughafen zu verlangen, wenn dieses unbefugt sein Hoheitsgebiet überfliegt oder wenn ausreichende Gründe für die Schlussfolgerung vorliegen, dass es zu Zwecken benutzt wird, die mit den Zielen dieses Abkommens unvereinbar sind (...).“ Dies ist nicht die einzige ausnahmsweise zulässige Reaktion eines Bodenstaats. Generell ist auch das bloße Abdrängen eines Flugzeugs möglich, wenn hierfür die Voraussetzungen gegeben sind.

Die hier in Rede stehende zwangsweise durchgesetzte Landung auf dem Flughafen Minsk wäre gerechtfertigt, wenn der Ryanair-Flug keine Einflugerlaubnis in belarussischen Luftraum besaß oder wenn das Luftfahrzeug entgegen der Ziele des Chicagoer Abkommens benutzt wurde. Die erste Alternative ist auszuschließen, denn für einen solchen Flug durch mehrere Lufträume liegen zuvor alle Einflugerlaubnisse vor. Die Nutzung entgegen der CA-Ziele könnte an zwei Umständen anknüpfen. Einerseits wäre eine tatsächlich an Bord vorhandene Bombe eine solche Gefahr. Eine Bombe wurde jedoch nicht gefunden. Ein zweiter Ansatz wäre, dass der an Bord befindliche, von Belarus gesuchte *Roman Protassewitsch* als Gefahr betrachtet wird. Obwohl Präsident *Lukaschenko* dieser Deutung sicher zuneigen würde, ergibt eine objektive Beurteilung, dass von *Protassewitsch* keinerlei Gefahren für Belarus ausgingen, son-

dern sein Wirken allenfalls der Meinungsbildung rund um die belarussischen Wahlen diene. Im Ergebnis ist die belarussische Militäraktion nicht zu rechtfertigen, weshalb der beschriebene Verstoß gegen Art. 3bis lit. a) CA bestehen bleibt.¹¹

3. Missbrauch der Zivilluftfahrt

Eine weitere diskutabile Vorschrift in diesem Kontext bildet Art. 4 CA. Danach erklärt sich jeder Vertragsstaat einverstanden, die Zivilluftfahrt nicht für Zwecke zu benutzen, die mit den Zielen dieses Abkommens unvereinbar sind. Diese Ziele finden sich in der Präambel und umfassen die Freundschaft und das Verständnis zwischen den Staaten und den Völkern der Welt sowie die Sicherheit der internationalen Zivilluftfahrt.

Das militärisch durchgesetzte Umleiten des Passagierflugzeugs auf den Flughafen Minsk hatte mit den Zielen des Chicagoer Abkommens nichts zu tun. Weder diene die Aktion der Vertiefung der Freundschaft zwischen den Völkern der betroffenen Staaten, d.h. deren Passagieren und deren Angehörigen, noch wurde die Sicherheit des internationalen Luftverkehrs gefördert. Im Gegenteil: Belarus gefährdete in erheblicher Weise diese Ziele. Es nutzte die besonderen, d.h. sensiblen Bedingungen der Zivilluftfahrt für eigene und zwar luftfahrtfremde Zwecke aus, indem das Umleiten des Fluges zur Verhaftung politischer Oppositioneller eingesetzt wurde. Die Verfolgung derart luftfahrtfremder Absichten stellt einen Missbrauch der Luftfahrt im Sinne von Art. 4 CA dar.¹²

II. Hague Convention, 1970

Aus dem internationalen Luftstrafrecht ist an das Übereinkommen zur Bekämpfung der widerrechtlichen Inbesitznahme von Luftfahrzeugen vom 16.12.1970 (Hague Convention)¹³ zu denken. Dieses Übereinkommen stellt eine Reaktion auf die zahl-

11 Einen Verstoß gegen Art. 3bis CA nimmt auch *Abeyratne*, *Legalities Concerning the Belarus Affair and Interference with Civil Aviation*, ZLW 2021, 325 (331), nicht dagegen *Fitzgerald*, *Addressing the Belarusian Interception of Ryanair 4978 - Avoiding Setting a Dangerous Precedent*, ZLW 2021, 346 (370) an.

12 So auch *Abeyratne*, *Legalities Concerning the Belarus Affair and Interference with Civil Aviation*, ZLW 2021, 325 (331); keinerlei Thematisierung bei *Fitzgerald*, *Addressing the Belarusian Interception of Ryanair 4978 - Avoiding Setting a Dangerous Precedent*, ZLW 2021, 346 ff.

13 BGBl. 1972 II S. 1505; dazu *Schwenk/Giemulla*, *Handbuch des Luftverkehrsrechts*, 5. Aufl. (2019), Kap. 20 Rn. 8 ff.

reichen Flugzeugentführungen in der zweiten Hälfte der 1960er Jahre dar.¹⁴ Es definiert die Flugzeugentführung als Straftatbestand und fordert, dass die Vertragsstaaten sie mit schweren Strafen bedrohen. Die Militäraktion erfüllt jedoch nicht die Voraussetzungen einer Flugzeugentführung. Eine solche verlangt eine Gewalthandlung an Bord eines im Flug befindlichen Luftfahrzeugs (Art. 1 HC), die im Fall des Ryanair-Flugs nicht gegeben war. Die Hague Convention war daher nicht anwendbar.

III. Montreal Convention, 1971

1. Zielsetzung

Flugzeugentführungen sind nicht die einzigen Straftaten, von denen die Sicherheit des Luftverkehrs bedroht ist. Auch sonstige Gewalt- und Sabotageakte gegen Flugzeuge und Personen können zu schwersten Schäden führen. So ereignete sich im Februar 1970 eine Bombenexplosion an Bord einer Swiss-Passagiermaschine, die den Absturz der Maschine und den Tod von 47 Menschen zur Folge hatte.¹⁵ Hieran zeigte sich, dass die Hague Convention in ihrem Anwendungsbereich limitiert ist und solche Straftaten nicht erfasste. Das Montrealer Übereinkommen zur Bekämpfung widerrechtlicher Handlungen gegen die Sicherheit der Zivilluftfahrt vom 23.9.1971¹⁶ verpflichtet die Vertragsstaaten, auch für solche Gewalt- und Sabotagehandlungen (Art. 1 MC) schwere Strafandrohungen einzuführen (Art. 3 MC).

2. Wesentlich unrichtige Angaben

Die Militäraktion von Belarus könnte eine strafbare Handlung im Sinne von Art. 1 MC darstellen. Strafbar ist es gem. Art. 1 I lit. c) MC, „in ein im Einsatz befindliches Luftfahrzeug auf welche Art auch immer eine Vorrichtung oder eine andere Sache einzubringen oder einbringen zu lassen, die geeignet ist, dieses Luftfahrzeug zu zerstören oder derart zu beschädigen, dass es flugunfähig wird oder dass die Beschädigung geeignet ist, seine Flugsicherheit zu gefährden.“ Wäre eine Bombe an Bord ge-

14 Dazu *Cartier/van Fenema*, in: *Hobe/von Ruckteschell*, Kölner Kompendium des Luftrechts, Bd. 2, 2009, II D Rn. 49 ff.

15 *Schladebach*, Luftrecht, 2. Aufl. (2018), § 10 Rn. 11; *Oduntan*, *Sovereignty and Jurisdiction in the Airspace and Outer Space*, 2012, S. 117; *Thomas/Kirby*, *The Convention for the Suppression of Unlawful Acts Against the Safety of Civil Aviation*, ICLQ 22 (1973), 163 ff.

16 BGBl. 1977 II S. 1229; dazu *Cartier/van Fenema*, in: *Hobe/von Ruckteschell*, Kölner Kompendium des Luftrechts, Bd. 2, 2009, II D Rn. 65 ff.; *Schwenk/Giemulla*, *Handbuch des Luftverkehrsrechts*, 5. Aufl. (2019), Kap. 20 Rn. 14 ff.

wesen, so wäre dieser Straftatbestand einschlägig. Da keine Bombe gefunden wurde, scheidet diese Alternative aus.

Eine Straftat begeht nach Art. 1 I lit. e) MC aber auch, wer „wissentlich unrichtige Angaben macht und dadurch die Sicherheit eines im Flug befindlichen Luftfahrzeugs gefährdet.“ Nach den bisherigen Erkenntnissen ist der Hinweis auf eine an Bord befindliche Bombe durch die belarussische Flugsicherung wissentlich falsch gegeben worden, denn zu diesem Zeitpunkt war die angeblich echte E-Mail aus der Schweiz noch nicht eingegangen. Den Behörden von Belarus muss die Unrichtigkeit ihrer Aussagen daher zwingend bekannt gewesen sein. Dass durch einen solchen Hinweis auf eine Bombe die Flugsicherheit gefährdet ist, ist offensichtlich. Wenngleich Flugzeugbesatzungen darauf trainiert sind, auch in einer solchen Ausnahmesituation professionell zu agieren, ist bei der zu unterstellenden Gefahrenprognose aus objektiver Sicht die Flugsicherheit massiv gefährdet. Somit hat Belarus den Straftatbestand der „wissentlich unrichtigen Angaben“ gem. Art. 1 I lit. e) MC verwirklicht.

IV. New York Convention, 1979

Das New Yorker Übereinkommen gegen Geiselnahme vom 18.12.1979¹⁷ will Geiselnahmen verhindern und bedroht begangene Geiselnahmen mit schweren Strafen. Es betrifft nicht nur, aber hauptsächlich, Geiselnahmen an Bord von Luftfahrzeugen (Art. 5 I NYC). Obwohl nach bisherigen Erkenntnissen drei belarussische Sicherheitskräfte an Bord des Ryanair-Flugs gewesen sein sollen, gibt es keine Hinweise darauf, dass diese Kräfte bereits im Flugzeug Gewalt gegenüber *Protassewitsch* und *Sapega* angewendet haben. Eine Anwendbarkeit der New York Convention scheidet demnach aus.

V. Reaktionen von ICAO und EU

1. ICAO

Abschließend soll ein Blick auf die Reaktionen zu diesem Luftzwischenfall geworfen werden. Die ICAO als wichtigste Organisation des internationalen Luftrechts hat ihre große Besorgnis über das Ereignis geäußert und am 27.5.2021 eine Untersuchungskommission eingesetzt. Ein für Ende Juni 2021 angekündigter Zwischenbericht ist nicht erschienen, das ICAO-Sekretariat soll im Rahmen der 224. Sitzung des ICAO-

17 BGBl. 1980 II S. 1361; *Schwenk/Giemulla*, Handbuch des Luftverkehrsrechts, 5. Aufl. (2019), Kap. 20 Rn. 24.

Rats im Herbst 2021 einen Untersuchungsbericht vorlegen.¹⁸ Die ICAO hat mittlerweile mehrere Staaten, die von dem Zwischenfall betroffen waren, zu Stellungnahmen aufgefordert. Ein Abschlussbericht liegt im Winter 2021 noch nicht vor.

2. EU

Weitaus schneller und inhaltlich deutlicher hat sich die EU positioniert. Zum einen wurden zügig Änderungen der ohnehin geltenden Sanktionsverordnung gegen Belarus aktualisiert, zum anderen wurde der entsprechende GASP-Beschluss¹⁹ angepasst.

a) Sanktionsverordnung

Angesichts der Lage in Belarus hatte die EU mit der Verordnung (EG) Nr. 765/2006 bereits 2006 restriktive Maßnahmen verhängt.²⁰ Am 4.6.2021 wurde diese Verordnung um einen Art. 8b ergänzt:²¹ Danach ist es belarussischen Luftfahrtunternehmen untersagt, im Hoheitsgebiet der EU zu landen, vom Hoheitsgebiet der EU zu starten oder das Hoheitsgebiet der EU zu überfliegen. Ausgenommen davon sind Notlandungen oder Notüberflüge, was zutreffend die Transitvereinbarung als Zusatzabkommen zum Chicagoer Abkommen berücksichtigt, die das international festlegt.

b) GASP-Beschluss

Am selben Tag wurde der seit 2012 geltende GASP-Beschluss 2012/642/GASP ergänzt.²² Nach dem neuen Art. 2a verweigern die Mitgliedstaaten jedem belarussischen Luftfahrtunternehmen die Erlaubnis zur Landung in oder zum Start von ihrem Hoheitsgebiet oder zum Überfliegen ihres Hoheitsgebiets. Eine Ausnahme gilt erneut für Notlandungen oder Notüberflüge.

c) Würdigung

Die von der EU erlassenen Maßnahmen sind zu begrüßen und stellen für das Hoheitsgebiet der EU eine wirksame Regelung dar. Allerdings ist zu betonen, dass diese

18 ICAO Council – 224th Session, C-O/B 224/1 vom 9.9.2021, Ziff. 3.

19 84 UNTS 389; BGBl. 1956 II S. 442; *Schladebach*, Luftrecht, 2. Aufl. (2018), § 4 Rn. 14 ff.

20 Verordnung (EG) Nr. 765/2006 des Rates vom 18. Mai 2006 über restriktive Maßnahmen gegen Belarus, ABl. EU L 134 vom 20.5.2006, S. 1.

21 Verordnung (EU) 2021/907 des Rates vom 4. Juni 2021 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 765/2006 über restriktive Maßnahmen gegen Belarus, ABl. EU L 197 I vom 4.6.2021, S. 1.

22 Beschluss (GASP) 2021/908 des Rates vom 4. Juni 2021 zur Änderung des Beschlusses 2012/642/GASP über restriktive Maßnahmen angesichts der Lage in Belarus, ABl. EU L 197 I vom 4.6.2021, S. 3.

Maßnahmen nur den Einflug belarussischer Luftfahrtunternehmen in die EU betreffen, nicht aber den Einflug von EU-Luftfahrtunternehmen nach Belarus. Man wird die Beschränkungen der geänderten Verordnung nicht erweiternd dahin verstehen können, dass mit ihr gleichzeitig auch der Einflug nach Belarus untersagt wird. Sollte es trotz des angespannten Verhältnisses zwischen der EU und Belarus Interesse geben, Flüge nach Belarus durchzuführen, dann steht dem weder das EU-Recht, noch sonst das internationale Luftrecht entgegen.

C. Fazit

Die bisherigen Erkenntnisse führen zu der Einschätzung, dass die belarussische Aktion am 23. Mai 2021 gegen das internationale Luftrecht verstoßen hat. Dies wurde von der internationalen Staatengemeinschaft zu Recht klar verurteilt. Ob hierfür der Begriff des Staatsterrorismus passend ist, erscheint jedoch fraglich. Für das Luftrecht und seine Glaubwürdigkeit ist es notwendig, dass auf diese Verstöße entschlossen reagiert und nicht zur Tagesordnung übergegangen wird. Die Maßnahmen der EU sind zu begrüßen. Da es sich indes um Verstöße gegen das internationale Luftrecht handelt, bleibt sehr zu hoffen, dass die ICAO als „Hüterin des Luftvölkerrechts“ harte Antworten finden wird.