



Deutsches Institut
für Menschenrechte

Seenotrettung und Flüchtlingsschutz

Menschenrechtliche und seerechtliche Pflichten
solidarisch erfüllen

Zweite, aktualisierte Auflage

30. August 2018

Inhalt

1	Kurzzusammenfassung	3
2	Hintergrund	4
3	Zurückweisung Schutz suchender Menschen auf See ist menschenrechtswidrig	7
4	Pflicht zur Seenotrettung	8
4.1	Libysche Küstenwache darf Seenotrettung nicht behindern	10
4.2	Gerettete sind an einen sicheren Ort zu bringen	11
5	Verstärkte Unterstützung der libyschen Küstenwache durch die EU	13
6	Fazit	15

1 Kurzzusammenfassung

Bei der Seenotrettung im Mittelmeer geht es um Menschenrechte, Humanität und Solidarität: Es braucht Menschenrechte und Humanität der Europäischen Union (EU) und ihrer Mitgliedstaaten gegenüber Geflüchteten, und es braucht Solidarität unter den Mitgliedstaaten der EU bei der gemeinsamen Entwicklung und Umsetzung von politischen Lösungen. Nur durch Achtung der Menschenwürde, Wahrung der Menschenrechte und Beachtung des Völkerrechts wird die EU ihren eigenen Grundwerten gerecht. Seit Ende Juli liegt ein Vorschlag der EU-Kommission für die Aufnahme aus Seenot geretteter Flüchtlinge in der EU vor.¹ Parallel dazu gibt es Verhandlungen speziell über die Aufnahme im Rahmen der EU-Mission EUNAVFOR MED (Operation Sophia) geretteter Menschen. Italien hat Schiffen im Rahmen der Operation Sophia die Erlaubnis zur Einfahrt in italienische Häfen im Juli 2018 zunächst verweigert, dann jedoch bis zu einer EU-internen Lösung bis Ende August 2018 verlängert. Das Mandat der Operation läuft nach gegenwärtigem Stand am 31. Dezember 2018 aus. Deutschland ist ein starkes Land in der EU. Die Bundesregierung sollte jetzt bei den laufenden Verhandlungen ihre einflussreiche Position nutzen und sich dafür einsetzen, dass das Recht von Geflüchteten auf Schutz und Entscheidung über ihren Asylantrag in einem rechtsstaatlichen Verfahren gewahrt wird. Bezogen auf die Situation im Mittelmeer heißt das:

- Alle Schiffe, die im Mittelmeer unterwegs sind, sind nach internationalem Seerecht zur Seenotrettung verpflichtet. Das heißt, sie müssen Schutzbedürftige in Seenot aufnehmen und an einen sicheren Ort bringen. Kein Schiff darf dabei behindert werden.
- Schiffe unter dem Kommando der EU und ihrer Mitgliedstaaten dürfen nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) Schutzsuchende nicht in Drittstaaten, zum Beispiel Libyen, Marokko oder Tunesien, zurückbringen. Die Geretteten müssen in die EU gebracht werden, damit ihr Anspruch auf internationalen Schutz in einem fairen Verfahren geprüft werden kann. Dem entsprechend müssen auch die Mandate von EU-Missionen wie EUNAVFOR MED oder von Frontex ausgestaltet sein.
- Schiffe von Drittstaaten, beispielsweise der libyschen Küstenwache, müssen Schutzsuchende nicht in die EU, aber an einen sicheren Ort bringen. Schutzsuchende, die von der libyschen Küstenwache aufgegriffen werden, werden derzeit nach Libyen zurückgebracht und dort nach Angaben der Bundesregierung in der Regel in geschlossenen Lagern untergebracht. Das sind nach Erkenntnissen des UNHCR keine sicheren Orte im Sinne des internationalen Seerechts. Gerettete dürfen nicht dorthin gebracht werden.
- Mit der Ausweisung einer Such- und Rettungszone (SAR-Zone) im Mittelmeer, wie von Libyen vorgenommen, geht zwar die Verpflichtung einher, Rettungsleitstellen zu errichten und Rettungsoperationen zu koordinieren. Sie begründet aber keine alleinige Zuständigkeit der libyschen Küstenwache zur Seenotrettung in diesem Gebiet. Die libysche Küstenwache darf keine anderen Schiffe an der Seenotrettung hindern.
- Die EU läuft aktuell Gefahr, mit der Unterstützung der libyschen Küstenwache Beihilfe zu Menschenrechtsverletzungen durch diese zu leisten. Die EU kann dem entgegen wirken, indem sie die libysche Küstenwache im Rahmen eines

¹ Europäische Kommission (2018): Steuerung der Migration: Kommission äußert sich zu Ausschiffung und kontrollierten Zentren, 24.7.2018, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-4629_de.htm.

effektiven und sanktionsbewehrten Monitoring-Systems überwacht und auf eine rechtmäßige Praxis der Seenotrettung im Mittelmeer hinwirkt. Werden Kapitäne von libyschen Rettungsleitstellen angewiesen, aus Seenot geborgene Menschen an die libysche Küstenwache zu übergeben oder Menschen auf See von der libyschen Küstenwache abgedrängt und zurück nach Libyen gebracht, ist das menschen- und seerechtswidrig.

Bei der Antwort auf die Situation an ihren Außengrenzen müssen die EU und ihre Mitgliedstaaten die Schutzbedürftigkeit der Schutz suchenden Menschen wieder in den Mittelpunkt stellen. Die Mitgliedstaaten müssen sich dringend auf einen Verteilungsmechanismus für die aus Seenot geretteten Menschen einigen, der den betroffenen Menschen wie auch dem Prinzip der Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten gerecht wird.

2 Hintergrund

Die Anzahl von Menschen, die weltweit auf der Flucht sind, hat nach Angaben des Flüchtlingswerks der Vereinten Nationen (UNHCR) derzeit einen Höchststand erreicht,² insbesondere infolge von Kriegen und bewaffneten Konflikten.³ Die meisten von ihnen haben sich in die unmittelbaren Nachbarländer gerettet.⁴ Der Anstieg an Geflüchteten in der EU im Jahr 2015 hat dazu geführt, dass einzelne Mitgliedstaaten zu Maßnahmen greifen, die gegen das Recht auf Asyl und die Menschenrechte verstoßen, etwa die pauschale Inhaftierung von Flüchtlingen oder ihre Abwehr an den Außengrenzen.⁵ Das Recht auf Zugang zu einem Verfahren, indem die Schutzbedürftigkeit von Menschen individuell geprüft wird, gerät in der EU und ihren Mitgliedstaaten zunehmend in Bedrängnis.

Die von den Mitgliedstaaten der EU forcierte Schutzverweigerung an den Außengrenzen hat bereits erhebliche Wirkung gezeigt. So ist die Anzahl der Menschen, die in der EU und Deutschland Schutz suchen konnten, in den letzten zwei Jahren erheblich gesunken.⁶ Zugleich sind nach Angaben des UNHCR und der Internationalen Organisation für Migration (IOM) seit Jahresbeginn mehr als 1.500 Menschen im Mittelmeer ertrunken; mehr als die Hälfte von ihnen seit dem 1. Juni 2018.⁷

Der Europäische Rat hat auf seiner Tagung am 28. Juni in Brüssel bekräftigt, weitere Maßnahmen zu ergreifen, um die Zahl der Menschen, die in der EU Schutz suchen,

² Nach dem aktuellen Jahresbericht des Flüchtlingswerks der Vereinten Nationen (UNHCR) vom Juni 2018 befanden sich im Jahr 2017 etwa 68,5 Millionen Männer, Frauen und Kinder auf der Flucht. Bei 52 Prozent der Geflohenen handelt es sich demnach um Kinder unter 18 Jahren. Das ist die höchste Zahl, die der UNHCR seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs verzeichnet hat, UNHCR, Global Trends 2017, S. 2.

³ Insbesondere in Syrien, aber ebenso in anderen Ländern wie etwa Afghanistan, Irak, Sudan und Jemen.

⁴ 85 % aller Flüchtlinge weltweit werden von Ländern des Globalen Südens, den sogenannten Entwicklungsländern, aufgenommen, UNHCR, Global Trends 2017, S. 2.

⁵ Siehe hierzu Süddeutsche.de, 19.7.2018, EU-Kommission verklagt Ungarn, <https://www.sueddeutsche.de/politik/asylrecht-eu-kommission-verklagt-ungarn-1.4061663>; EGMR, Urteil vom 14.3.2017, Ilias und Ahmed gegen Ungarn, Antragsnummer 47287/15.

⁶ Siehe dazu auch den Hohen Kommissar für Flüchtlinge der Vereinten Nationen Filippo Grandi, in: UN-Hochkommissar sieht keine echte Flüchtlingskrise, Zeit online, 15.8.2018, <https://www.zeit.de/politik/deutschland/2018-08/filippo-grandi-un-fluechtlingskommissar-fluechtlinge-interview?print>.

⁷ Siehe hierzu UN appellieren an Italien und die EU, tagesschau.de, 25.08.2018, <https://www.tagesschau.de/ausland/un-diciotti-103.html>, wie auch das IOM Missing Migrants Project: <https://missingmigrants.iom.int/region/mediterranean>.

zu reduzieren, speziell mit Blick auf die zentral gewordene Mittelmeerroute.⁸ Er hebt hierzu hervor, dass die EU, Italien und anderen Mitgliedstaaten an den seewärtigen Außengrenzen zur Seite stehen und ihre Unterstützung für die libysche Küstenwache erhöhen werde. Zudem betont der Rat, dass alle im Mittelmeer verkehrenden Schiffe geltendes Recht befolgen müssen und die Einsätze der libyschen Küstenwache nicht stören dürfen.

Außerdem hält der Europäische Rat einen neuen Ansatz für erforderlich, der die Seenotrettung und den Schutz von Flüchtlingen auf See betrifft. Danach sollen durch Such- und Rettungseinsätze gerettete Menschen in Drittländer „ausgeschifft“ werden können, wobei das Völkerrecht in vollem Umfang geachtet werden solle.

Die EU-Innenminister_innen bekräftigten vor dem Hintergrund dieser Beschlüsse bei einem informellen Treffen am 12. Juli 2018, dass die Grenzschutzagentur Frontex beschleunigt ausgebaut und mit einem verstärkten Mandat zur Sicherung der Außengrenzen ausgestattet werden solle.⁹ Insbesondere die Innenminister Italiens, Österreichs und Deutschlands haben bereits verkündet, die Mittelmeerroute „schließen“ zu wollen.¹⁰

Tatsächlich hat sich die Situation vor Europas Außengrenzen bereits verschärft. Italien sperrt aktuell zunehmend seine Häfen für Schiffe, die Schiffbrüchige im Mittelmeer geborgen haben.¹¹ Zuletzt hat es der eigenen Küstenwache tagelang untersagt, aus Seenot geborgene Menschen in Italien von Bord zu lassen, solange sich nicht auch andere EU-Staaten an der Aufnahme der Menschen beteiligen, was dazu führte, dass sich der Gesundheitszustand der Menschen an Bord zunehmend verschlechterte.¹² Italien hat angekündigt, diese Praxis noch auszuweiten, wenn nicht auch andere EU-Mitgliedstaaten Menschen aufnehmen, etwa im Rahmen der EU-Mission EUNAVFOR MED (Operation Sophia) Gerettete.¹³ Schiffe privater Seenotretter dürfen seit Juni 2018 gar nicht mehr in Italien einlaufen. Schiffe, die Menschen in Seenot bergen, werden von der italienischen Rettungsleitstelle angewiesen, diese der libyschen Küstenwache zu übergeben. Daneben wird vermehrt berichtet, dass die Seenotrettung anderer Schiffe durch die libysche Küstenwache auch mit Gewalt

⁸ Europäischer Rat (2018): Tagung des Europäischen Rates (28. Juni 2018) – Schlussfolgerungen, <http://www.consilium.europa.eu/media/35938/28-euco-final-conclusions-de.pdf>.

⁹ Ein Europa, das sich selbst schützt, FAZ, 12.7.2018, <http://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/konferenz-der-eu-innenminister-ein-europa-das-sich-selbst-schuetzt-15688480.html>; siehe dazu ebenso, Österreichischer Vorsitz im Rat der Europäischen Union, News, 12.7.2018, <https://www.eu2018.at/de/latest-news/news/07-12-EU-home-affairs-ministers-in-Innsbruck.html>.

¹⁰ Drei, die auf Abschottung setzen, tagesschau.de, 12.7.2018, <http://www.tagesschau.de/ausland/innenminister-eu-105.html>; Seehofer bei Kurz - Berlin und Wien wollen Mittelmeerroute blocken, heute.de, 5.7.2018 <https://www.zdf.de/nachrichten/heute/berlin-und-wien-wollen-mittelmeerroute-fuer-fluechtlinge-schliessen-100.html>.

¹¹ Tunesien ist mittlerweile dem italienischen Beispiel gefolgt und verweigert einem tunesischen Schiff mit Geretteten die Einfahrt in tunesische Häfen Migazin vom 27.7.2018, <http://www.migazin.de/2018/07/27/40-fluechtlinge-harren-seit-wochen-auf-schiff-vor-tunesien-aus/>.

¹² Gesundheitsbehörde holt 16 Migranten vom Rettungsschiff „Diciotti“, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 25.8.2018, <http://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/italien-gesundheitsbehoerde-holt-16-migranten-von-der-diciotti-15755208.html>; Italienische Justiz ermittelt gegen Minister Salvini, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 25.8.2018, <http://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/italienische-justiz-ermittelt-gegen-innenminister-salvini-15756020.html>.

¹³ Zukunft von EU-Mission offen - Neue Strategie verzweifelt gesucht, heute.de, 21.07.2018, <https://www.zdf.de/nachrichten/heute/zukunft-von-eu-mission-offen-politiker-fuer-verteilung-von-migranten-100.html>; "Sophia" geht weiter – vorerst, tagesschau.de, 23.07.2018, <http://www.tagesschau.de/italien-fluechtlinge-143.html>.

behindert worden sei.¹⁴ Der italienische Innenminister hat zuletzt auch gedroht, Menschen von Italien aus direkt wieder nach Libyen zurückzuführen.¹⁵

Der Kurs der Abschottung und Abschreckung hat in der EU damit eine Dimension erreicht, wonach der Tod von Menschen in Seenot in Kauf genommen wird. Unterstützt wird dies durch menschenverachtende öffentliche Äußerungen von Verantwortungsträgern in der Politik („Menschenfleisch“, „Asyltourismus“).¹⁶ Private Organisationen, die sich diesen Entwicklungen entgegenstellen und Menschen in Seenot retten, werden zunehmend von Politiker_innen diffamiert, sie werden mit strafrechtlicher Verfolgung überzogen und ihre Boote und Aufklärungsflugzeuge beschlagnahmt, so dass sie keine Menschen mehr retten können.¹⁷

Demgegenüber gibt es auch zahlreiche Stimmen aus Politik und Zivilgesellschaft, die vor einer Fortführung dieser Abschreckungspolitik warnen. Der zuständige EU-Kommissar Dimitis Avramopoulos mahnt beispielsweise, auch mit Blick auf das Mandat der Grenzschutzagentur Frontex, dass die EU ihre Verantwortung nicht auslagern dürfe, die Genfer Flüchtlingskonvention und EU-Standards zu beachten und Leben zu schützen sei.¹⁸ Es gibt zahlreiche Menschen, die sich für einen Fortbestand der Seenotrettung einsetzen und sich gegen das Sterben im Mittelmeer wenden.¹⁹ Der Hohe Kommissar für Flüchtlinge der Vereinten Nationen Filippo Grandi appellierte jüngst eindringlich an die Mitgliedstaaten der EU, dass sie verbindliche Regeln für die Aufnahme aus Seenot geretteter Menschen schaffen und die in der Genfer Flüchtlingskonvention festgehaltenen Grundwerte der Solidarität und Menschenrechte aufrechterhalten.²⁰

Die EU-Kommission hat am 24. Juli einen Vorschlag unterbreitet, der die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 28. Juni aufgreift.²¹ So sollen aus Seenot gerettete („ausgeschifft“) Menschen in EU-Staaten, die sich hierzu freiwillig bereit erklärt haben, gebracht werden. In „kontrollierten Zentren“ sollen dort Asylverfahren durchgeführt werden; hierbei leistet die EU personelle und operative

¹⁴ Human Rights Watch, 19.6.2017, EU: Übertragung der Seenotrettung an Libyen setzt Menschenleben aufs Spiel, <https://www.hrw.org/de/news/2017/06/19/eu-uebertragung-der-seenotrettung-libyen-setzt-menschenleben-aufs-spiel>; ARD Monitor, „Aggressiv und rücksichtslos: Das brutale Vorgehen der libyschen Küstenwache“, 15.6.2017, <https://www1.wdr.de/daserste/monitor/videos/video-aggressiv-und-ruecksichtslos-das-brutale-vorgehen-der-libyschen-kuestenwache-100.html>; Ärzte ohne Grenzen, „Seenotrettung im Mittelmeer: Hilfsorganisationen fordern Unterstützung von Bundeskanzlerin Merkel“, 7.6.2017, <https://www.aerzte-ohne-grenzen.de/seenotrettung-mittelmeer-offener-brief-bundeskanzlerin-merkel>.

¹⁵ Salvini droht mit Rückführung von geretteten Flüchtlingen nach Libyen, Die Welt, 19.8.2018, <https://www.welt.de/politik/ausland/article181235480/Italien-Salvini-droht-mit-Rueckfuehrung-von-geretteten-Fluechtlingen-nach-Libyen.html>.

¹⁶ Siehe dazu auch den Hohen Kommissar für Flüchtlinge der Vereinten Nationen Filippo Grandi, in: UN-Hochkommissar sieht keine echte Flüchtlingskrise, Zeit online, 15.8.2018, <https://www.zeit.de/politik/deutschland/2018-08/filippo-grandi-un-fluechtlingskommissar-fluechtlinge-interview?print>. UNHCR - Grandi (Zeit online) <https://www.zeit.de/politik/deutschland/2018-08/filippo-grandi-un-fluechtlingskommissar-fluechtlinge-interview?print>.

¹⁷ Siehe dazu auch Westdeutsche Zeitung, 17.7.2018; Nach Flugverbot und Hafensperrung: In Malta „wird Rettung sabotiert“, <http://www.wz.de/home/politik/nach-flugverbot-und-hafensperrung-in-malta-wird-rettung-sabotiert-1.2725447>. Solche Maßnahmen wurden teilweise auch schon zuvor ergriffen, siehe dazu etwa, Oliver Meiler, Lebensretter in Not, Süddeutsche.de, 2.7.2018, <https://www.sueddeutsche.de/politik/flucht-uebers-mittelmeer-lebensretter-in-not-1.4037177>.

¹⁸ Ein Europa, das sich selbst schützt, FAZ, 12.7.2018, <http://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/konferenz-der-eu-innenminister-ein-europa-das-sich-selbst-schuetzt-15688480.html>. Drei, die auf Abschottung setzen, tagesschau.de, 12.7.2018, <http://www.tagesschau.de/ausland/innenminister-eu-105.html>.

¹⁹ Siehe dazu etwa Beenden Sie das Sterben im Mittelmeer - Seenotrettung ist kein Verbrechen!, <https://weact.campact.de/petitions/beenden-sie-das-sterben-im-mittelmeer-seenotrettung-ist-kein-verbrechen/>; EKD, Petition für Seenotrettung hat bereits 100.000 Unterstützer, 2.8.2018, <https://www.ekd.de/petition-fuer-seenotrettung-hat-bereits-100000-unterstuetzer-36618.htm>; Seebrücke, <https://seebruecke.org/>.

²⁰ UN appellieren an Italien und die EU, tagesschau.de, 25.08.2018, <https://www.tagesschau.de/ausland/undiciotti-103.html>.

²¹ Europäische Kommission (2018): Steuerung der Migration: Kommission äußert sich zu Ausschiffung und kontrollierten Zentren, 24.7.2018, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-4629_de.htm.

Unterstützung. Schutzberechtigte sollen in aufnahmebereite EU-Staaten gebracht werden; die Überstellung und die Aufnahme soll die EU finanziell unterstützen. Des Weiteren sollen Menschen nach ihrer Rettung aus Seenot in Drittstaaten gebracht werden können. Dort sollen „regionale Ausschiffungsplattformen“ geschaffen werden, in denen die Menschen sicher sind und ihr individueller Schutzbedarf geklärt wird. Hier ist vieles noch im Unklaren und soll auf der Grundlage eines Vorschlags des UN-Flüchtlingskommissars und der IOM²² entwickelt werden.²³

Die EU-Beschlüsse und Vorschläge betonen, dass die Lösungen im Einklang mit den menschenrechtlichen und weiteren völkerrechtlichen Verpflichtungen der beteiligten Staaten stehen sollen. Angesichts der Drohung Italiens, seine Häfen auch für Schiffe von EU-Mitgliedstaaten, die im Rahmen der Operation „Sophia“ Menschen aus Seenot retten, zu sperren, soll hierfür bis Ende August 2018 eine Lösung gefunden werden,²⁴ die bislang allerdings noch aussteht.²⁵

3 Zurückweisung Schutz suchender Menschen auf See ist menschenrechtswidrig

Sofern Frontex weiter ausgebaut wird, wie es von der EU angekündigt wurde, muss ihr Mandat flüchtlings- und menschenrechtliche Verpflichtungen einhalten. Gleiches gilt für andere Mandate von EU-Missionen im Mittelmeerraum, wie etwa der EU-Mission EUNAVFOR MED. Es wäre demnach unzulässig, Frontex-Schiffen oder anderen Schiffen von EU-Missionen im Mittelmeerraum die Befugnis einzuräumen, Schutz suchende Menschen auf Booten abzufangen und daran zu hindern, auf dem Territorium der EU einen Antrag auf Schutz zu stellen. Das gilt auch, wenn „regionale Ausschiffungsplattformen“ in Drittstaaten geschaffen sein sollten.

Eine solche Befugnis wäre mit den Verpflichtungen aus der Genfer Flüchtlingskonvention sowie menschenrechtlichen Garantien, die in der EU-Grundrechte-Charta und der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) verankert sind, nicht vereinbar. So ergibt sich nach ständiger Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) das Verbot einer Zurückweisung an der Grenze oder einer Abschiebung aus Artikel 3 EMRK, wenn die betroffene Person dadurch dem Risiko einer unmenschlichen oder erniedrigenden Behandlung oder Folter ausgesetzt wird.²⁶

Jeder Mensch hat danach das Recht auf Zugang zu einem Verfahren, in dem sein Antrag auf Schutz individuell geprüft wird. Zudem hat jeder Mensch gemäß Artikel 13

²² IOM-UNHCR Proposal to the European Union for a Regional Cooperative Arrangement Ensuring Predictable Disembarkation and Subsequent Processing of Persons Rescued at Sea, 29.6.2018, <https://www.iom.int/news/iom-unhcr-proposal-european-union-regional-cooperative-arrangement-ensuring-predictable>.

²³ Europäische Kommission (2018): Non-paper on regional disembarkation centers, 24.7.2018, http://www.europeanmigrationlaw.eu/documents/20180724_non-paper-regional-disembarkation-arrangements_en.pdf.

²⁴ "Sophia" geht weiter – vorerst, tagesschau.de, 23.07.2018, <http://www.tagesschau.de/italien-fluechtlinge-143.html>; EU-Seenotrettungseinsatz Sophia hängt in der Schwebe, Reuters, 23.8.2018, <https://de.reuters.com/article/europa-seenotrettung-sophia-idDEKCN1L81TF>; EU will Rettungsschiffe besser verteilen, Süddeutsche Zeitung, 23.8.2018, <https://www.zeit.de/gesellschaft/zeitgeschehen/2018-08/seenotrettung-mittelmeer-auswaertiger-dienst-eu-italien-libyen>.

²⁵ Italien droht mit Blockade von EU-Schiffen, Deutsche Welle, 28.8.2018, <https://www.dw.com/de/italien-droht-mit-blockade-von-eu-schiffen/a-45258751>.

²⁶ EGMR, Urteil vom 23.2.2012, Hirsi und andere gegen Italien, Rn. 114.

EMRK das Recht auf effektive Rechtsschutzmöglichkeiten gegen eine negative Entscheidung.²⁷ Dies gilt nicht nur für Menschen, die das Territorium der EU erreicht haben, sondern auch für diejenigen, die von einem Schiff der Marine, Küstenwache oder Polizei eines Mitgliedstaats der EU gerettet werden. Denn diese Schiffe üben staatliche Hoheitsgewalt aus und sind daher an die EMRK gebunden.

Der EGMR hat in seiner Grundsatzentscheidung²⁸ klargestellt, dass es den Vertragsstaaten der EMRK untersagt ist, Schutzsuchenden den Zutritt zu ihrem Hoheitsgebiet zu verweigern. In der Entscheidung ging es darum, den Einsatz patrouillierender Schiffe auf Hoher See im Mittelmeer zu beurteilen, die die Boote Schutz suchender Menschen abfingen, vom Kurs abdrängten und so daran hinderten, die EU-Außengrenzen zu erreichen (sogenannte push-backs). Eine solche Praxis verletzt das von der Europäischen Menschenrechtskonvention garantierte Recht, einen Antrag auf Schutz vor Zurückschiebung und Abschiebung zu stellen. Denn Menschenrechtsschutz beginnt nicht erst an der Grenze oder auf dem Territorium der EU. Die EU und ihre Mitgliedstaaten haben menschenrechtliche Verpflichtungen auch dann zu beachten, wenn sie außerhalb ihres Territoriums, insbesondere auch auf Hoher See, Schiffe einsetzen und damit einhergehend Hoheitsgewalt ausüben.

4 Pflicht zur Seenotrettung

Rettungseinsätze im Mittelmeer, bei denen insbesondere Geflüchtete aus Libyen aufgenommen werden, werden in der Praxis von ganz unterschiedlichen Schiffen durchgeführt: Durch Handelsschiffe, Fischerboote, Frontex-Schiffe im Rahmen der Operation Triton oder Schiffe der EU-Mitgliedstaaten im Rahmen der Operation „Sophia“ der EU Mission EUNAVFOR MED²⁹ und durch Nichtregierungsorganisationen (NGOs). Das italienische Rettungsprogramm „Mare Nostrum“, dessen Operationsgebiet bis vor die Küste Libyens reichte, wurde 2014 durch die Operation „Triton“ abgelöst, die unter die Führung der EU-Grenzschutzagentur Frontex läuft. Die Operation umfasst ein verkleinertes Einsatzgebiet vor der italienischen Küste und um den Bereich der Insel Lampedusa; ihr Fokus liegt auf der Grenzsicherung.³⁰ Infolgedessen verstärkten NGOs ihr Engagement zur Rettung Schiffbrüchiger. In der Regel landeten die Schiffe im Zuge von Rettungseinsätzen in Italien an, daneben auch in Malta und nach der Sperrung italienischer Häfen zuletzt vermehrt auch in Spanien. Schiffen im Rahmen der Operation „Sophia“ hat Italien die Einfahrt in italienische Häfen im Juli 2018 zunächst verweigert, dann jedoch bis zu einer EU-internen Lösung bis Ende August 2018 wieder zugelassen. Das Mandat der Operation läuft nach aktuellem Stand am 31. Dezember 2018 aus. Allein dadurch, dass die Handlungsfähigkeit privater Rettungsorganisationen gegenwärtig stark eingeschränkt ist, ist vor der Küste Libyens bereits eine erhebliche Lücke in der Seenotrettung entstanden,³¹ wodurch die Seenotrettung im Mittelmeer faktisch erheblich eingeschränkt ist.

²⁷ EGMR, Urteil vom 23.2.2012, Hirsi und andere gegen Italien, Rn. 197f.

²⁸ EGMR, Urteil vom 23.2.2012, Hirsi und andere gegen Italien.

²⁹ Die Anzahl der geretteten Menschen ist im Jahr 2018 deutlich gesunken, siehe dazu genauer Mission "Sophia", EU rettet weniger Menschen im Mittelmeer, tagesschau.de, 21.08.2018; Deutscher Bundestag, Antwort der Bundesregierung auf eine Schriftliche Anfrage des Abgeordneten Ulrich Lechte (FDP), Drucksache 19/3762, S. 68.

³⁰ Deutscher Bundestag (2017): Wissenschaftliche Dienste, Der italienische Verhaltenskodex für private Seenotretter im Mittelmeer, WD 2 - 3000 - 068/17, S. 4.

³¹ Libyen als Retter in der Not – für die EU; Deutsche Welle, 5.7.2018, <https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:n2OXre6jzJ:https://www.dw.com/de/libyen-als->

Die EU und ihre Mitgliedstaaten haben die seerechtlich verankerte Pflicht zur Seenotrettung. Die Pflicht zur Seenotrettung ist Ausdruck einer elementaren humanitären Pflicht, sie ist Bestandteil des Völkergewohnheitsrechts und ausdrücklich im internationalen Seerecht kodifiziert. Das Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen (SRÜ) bestimmt, dass jeder Staat den Kapitän eines seine Flagge führenden Schiffes dazu verpflichten muss, Personen in Seenot so schnell wie möglich zu Hilfe zu eilen.³² Diese Pflicht trifft einerseits die Staaten, welche die Pflicht der Kapitäne zur Seenotrettung durchsetzen müssen. Verpflichtet sind aber insbesondere auch Kapitäne privater und staatlicher Schiffe, die Seenotrettung leisten müssen.³³

Die Staaten müssen nicht nur auf Notfälle reagieren, sondern auch präventiv tätig werden, indem sie eine effektive Seenotrettung etablieren. Das betrifft alle Küstenstaaten und umfasst, angemessene und effektive Notfallortungs- und Rettungsdienste zu unterhalten, um die Sicherheit auf See zu gewährleisten.³⁴

Seenot bedeutet, es besteht die begründete Annahme, dass ein Schiff oder darauf befindliche Personen durch eine ernste und unmittelbare Gefahr bedroht sind und ohne Hilfe von außen nicht in Sicherheit gelangen können.³⁵ Hierzu gehören etwa die Manövrierunfähigkeit eines Schiffes, ein Mangel an Bordrettungsmitteln (Rettungswesten), ein Mangel an Wasser oder Nahrung an Bord, mangelnde medizinische Versorgung, etwa mit notwendigen Medikamenten oder eine die Sicherheit des Schiffes oder die Gesundheit der Passagiere gefährdende Überbelegung.³⁶ Irrelevant ist, ob die Notlage möglicherweise von den zu rettenden Personen selbst und/oder schuldhaft herbeigeführt wurde. Denn die Pflicht zur Seenotrettung knüpft als unbedingte Pflicht allein an das Schutzbedürfnis der in Seenot geratenen Menschen an.³⁷ Bei der Beurteilung kommt dem Kapitän ein Beurteilungsspielraum zu.³⁸ Für die Frage, ob eine Pflicht zur Seenotrettung vorliegt, ist demnach irrelevant, ob Schlepper oder Schutzsuchende möglicherweise mit der Seenotrettung kalkulieren. Entscheidend ist, ob eine Situation der Seenot vorliegt.

Die Pflicht zur Seenotrettung gilt in allen Zonen, in die das Meer nach dem SRÜ unterteilt wird: Im Küstenmeer (auch Territorialgewässer genannt, bis 12 Seemeilen),

retter-in-der-not-f%25C3%25BCr-die-eu/a-44544303+&cd=1&hl=de&ct=clnk&gl=de&client=firefox-b; Abweisen und abschrecken, frontal 21, ZDF, 17.7.2018, frontal 21, <https://www.zdf.de/politik/frontal-21/bootsfluechtlinge-im-mittelmeer-102.html>; Keine Seenotrettung im Mittelmeer - das Ende der Humanität?, in: Monitor, ARD, 05.07.2018, <https://www.ardmediathek.de/tv/Monitor/Keine-Seenotrettung-im-Mittelmeer-das-/Das-Erste/Video?bcastId=438224&documentId=53840956>.

³² Art. 98 Abs. 1 SRÜ.

³³ Auch die EU hat das SRÜ ratifiziert, siehe https://treaties.un.org/pages/ViewDetailsIII.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXI-6&chapter=21&Temp=mtdsg3&clang=_en. Das gilt zwar nur für die Bereiche in ihrem Zuständigkeitsbereich, das heißt, nicht Teil VII, in dem sich Art. 98 befindet. Dieser bildet allerdings Völkergewohnheitsrecht, so dass sich die Bindung der EU daraus ergibt.

³⁴ Art. 98 Abs. 2 SRÜ.

³⁵ Siehe dazu Weinzierl, Ruth / Lisson, Urszula (2007): Grenzschutz und Menschenrechte. Eine europarechtliche und seerechtliche Studie. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte, S. 38; Deutscher Bundestag (2016): Wissenschaftliche Dienste, Rechtliche Konsequenzen einer Behinderung von Seenotrettern, WD 2 – 3000 – 138/16, S. 7, mit weiteren Nachweisen.

³⁶ Siehe dazu Weinzierl, Ruth / Lisson, Urszula, ebd., S. 38, mit weiteren Nachweisen; Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, ebd., S. 7, mit weiteren Nachweisen.

³⁷ Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste (2017): Rechtsfragen bei Seenotrettungseinsätzen innerhalb einer libyschen SAR-Zone im Mittelmeer, WD 2 – 3000 – 075/17, S. 6, mit weiteren Nachweisen; Proelss (2017): United Nations Convention on the Law of the Sea: A Commentary, München, Art. 98, Rn. 9.

³⁸ Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste (2016): Rechtliche Konsequenzen einer Behinderung von Seenotrettern, WD 2 – 3000 – 138/16, S. 8.

in der Anschlusszone (bis 24 Seemeilen), in der ausschließlichen Wirtschaftszone (bis 200 Seemeilen) und auf der Hohen See.

Für die Mitgliedstaaten der EU ergibt sich hieraus die Pflicht zur Seenotrettung durch ihre eigenen Schiffe. Soweit sie durch EU-Missionen oder Frontex gemeinsam die EU-Außengrenzen sichern, sind sie gemeinsam zur Seenotrettung verpflichtet. Sie müssen daher die Mandate ihrer Missionen so ausgestalten, dass angemessene und effektive Seenotrettung erfolgen kann.

4.1 Libysche Küstenwache darf Seenotrettung nicht behindern

Auf der Grundlage des Übereinkommens über Seenotrettung (SAR-Konvention) können Staaten zudem konkrete Meereszonen (SAR-Zonen) bestimmen, um dafür die seenotrettungsrechtliche Verantwortung zu übernehmen.³⁹ SAR-Zonen reichen regelmäßig weit über das Küstenmeer bis in die Hohe See hinaus, um möglichst alle Meeresgebiete für die Seenotrettung abzudecken. Damit einher geht etwa die Verpflichtung der Küstenanrainer, Rettungsleitstellen einzurichten, Rettungsoperationen zu koordinieren und entsprechende Pläne auszuarbeiten.⁴⁰

Libyen ist der SAR-Konvention 2016 beigetreten und hat dazu eine SAR-Zone von 74 Seemeilen ausgerufen.⁴¹ Aus der Existenz einer libyschen SAR-Zone kann allerdings nicht gefolgert werden, dass allein die libysche Küstenwache in dieser Zone für die Seenotrettung zuständig wäre.⁴² SAR-Zonen sollen nach Maßgabe der SAR-Konvention in Abstimmung mit den anderen Vertragsparteien errichtet werden,⁴³ um eine effektive und lückenlose Seenotrettung sicherzustellen.⁴⁴ Außerdem sind SAR-Zonen rechtlich zu unterscheiden von den im SRÜ klassifizierten Meereszonen. Daher gelten innerhalb der SAR-Zonen neben den Regeln der SAR-Konvention auch die des SRÜ, welches insoweit das Völkergewohnheitsrecht abbildet.⁴⁵ Die libysche Küstenwache kann daher nicht beanspruchen, jenseits des libyschen Küstenmeeres allein verantwortlich für die Seenotrettung zu sein. Erst recht nicht darf sie andere Schiffe an der Seenotrettung hindern, auch nicht Schiffe privater Seenotrettungsorganisationen. Es gilt vielmehr das „First-come-first-serve“-Prinzip: Wer als erster am Einsatzort eintrifft, kann und muss die in Seenot geratenen Menschen an Bord nehmen.⁴⁶

Gleichwohl ergeben sich aus dem SAR-Regime grundsätzlich gewisse operative Koordinierungsbefugnisse der libyschen Rettungsleitstelle für die Praxis von Seenotrettungseinsätzen innerhalb der libyschen SAR-Zone. Danach kann die libysche Rettungsleitstelle etwa Schiffe der libyschen Küstenwache zum sogenannten on-scene-commander designieren.⁴⁷ Diesem obliegt es, für den konkreten

³⁹ Siehe dazu auch Art. 98 Abs. 2 SRÜ.

⁴⁰ Siehe dazu etwa Kapitel 2 und 3 des Annexes zur SAR-Konvention.

⁴¹ Siehe dazu genauer Libyen als Retter in der Not – für die EU; Deutsche Welle, 5.7.2018, https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:n2OXre6jzJ:https://www.dw.com/de/libyen-als-retter-in-der-not-f%25C3%25BCr-die-eu/a-44544303+&cd=1&hl=de&ct=clnk&gl=de&client=firefox-b_Klings, Martin, Das sind die Gesetze des Meeres, zeit.de, 20.8.2017, <https://www.zeit.de/politik/ausland/2017-08/seenotrettung-fluechtlinge-mittelmeer-libysche-kuestenwache-ngos>.

⁴² Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste (2017): Rechtsfragen bei Seenotrettungseinsätzen innerhalb einer libyschen SAR-Zone im Mittelmeer, WD 2 – 3000 – 075/17, S. 4.

⁴³ Annex, Punkt 2.1.4.

⁴⁴ Annex zur SAR-Konvention, Punkt 2.1.8.

⁴⁵ Es ist insofern nicht entscheidend, ob ein Staat die Seerechtskonvention ratifiziert hat.

⁴⁶ Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste (2017): Rechtsfragen bei Seenotrettungseinsätzen innerhalb einer libyschen SAR-Zone im Mittelmeer, WD 2 - 3000 - 075/17, S. 8, Fn. 16, unter Hinweis auf Punkt 5.7.3 des Annexes zur SAR-Konvention.

⁴⁷ Annex zur SAR-Konvention, Punkt 5.7.2.

Seenotrettungseinsatz Aufgaben zu verteilen und den beteiligten Rettungskräften zuzuweisen.⁴⁸ Daraus ergibt sich aber nicht zwangsläufig, dass der on-scene-commander der libyschen Küstenwache am Einsatzort in Ausübung seiner Koordinationsbefugnisse ein Recht des ersten Zugriffs auf die Schiffbrüchigen hat oder ein solches gar gewaltsam durchsetzen könnte. Die anderen Schiffe sind lediglich zur Kooperation verpflichtet.⁴⁹ Wenn der on-scene-commander sich selbst die Aufgabe zuweist, die Geretteten aufzunehmen, er aber erkennbar mit dem Rücktransport eine Völkerrechtsverletzung begehen wird, greift die Kooperationspflicht nicht. Das ist der Fall, wenn – wie hier - seerechtliche und menschenrechtliche Verpflichtungen einem Rücktransport der Geborgenen nach Libyen entgegenstehen.⁵⁰

Seenotrettungsschiffe können innerhalb der libyschen SAR-Zone patrouillieren, sofern sie sich außerhalb des Küstenmeeres bewegen, da staatliche oder private Schiffe sich jenseits des Küstenmeeres auf den Grundsatz der Freiheit der Hohen See berufen können. Die Pflicht zur Seenotrettung überlagert zudem das Territorialitätsprinzip. Die Seenotrettungspflicht würde leerlaufen, wenn sie nicht grundsätzlich auch das Recht umfasste, zur Seenotrettung vorübergehend in das Küstenmeer von Staaten einzufahren.⁵¹ Die SAR-Konvention empfiehlt, dass ausländische Schiffe möglichst eine Genehmigung einholen, wenn die Seenotrettung im Küstenmeer erfolgt. Liegt aber eine Situation der Gefahr im Verzug vor, weil etwa die Behörden des Küstenstaates nicht reagieren oder die Rettung der Schiffbrüchigen durch die nationale Küstenwache möglicherweise zu spät kommen würde, verstößt eine Seenotrettungsoperation im Küstenmeer trotz fehlender Zustimmung des Küstenanrainerstaates nicht gegen Völkerrecht.⁵²

Die zu rettenden Personen sind in jedem Fall an Bord zu nehmen und an einen sicheren Ort zu bringen. Gemäß Art. 18 Abs. 2 S. 2 SRÜ⁵³ sowie Völkergewohnheitsrecht ist ein Notrecht auf Hafenzugang anerkannt. In der Praxis führt dies dazu, dass Schiffbrüchige im nächsten regulär anzulaufenden Hafen (next port of call) an Land gebracht werden.⁵⁴

4.2 Gerettete sind an einen sicheren Ort zu bringen

Wie ausgeführt verweigerten Italien und Malta seit Juni 2018 Schiffen im Rettungseinsatz das Einlaufen in ihre Häfen. Berichten zufolge weisen italienische Behörden Schiffe, die in Seenot geratene Menschen aufnehmen, sogar an, die Menschen an die libysche Küstenwache zu übergeben.⁵⁵ Insbesondere private

⁴⁸ Siehe Annex zur SAR-Konvention, Punkt 5.7.4.

⁴⁹ Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste (2017): Rechtsfragen bei Seenotrettungseinsätzen innerhalb einer libyschen SAR-Zone im Mittelmeer, WD 2 - 3000 - 075/17, S. 8.

⁵⁰ Siehe dazu weiter unten unter 3.2 und 4. Anders: Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste (2017): Rechtsfragen bei Seenotrettungseinsätzen innerhalb einer libyschen SAR-Zone im Mittelmeer, WD 2 - 3000 - 075/17, S. 9. Allerdings wird hier die Erkenntnis, dass Libyen für die Geretteten kein sicherer Ort ist, nicht berücksichtigt.

⁵¹ Dieses Recht verdeutlicht Art. 18 Abs. 2 SRÜ, wonach die Durchfahrt ohne Unterbrechung und zügig zu erfolgen hat, aber im Seenotfall unterbrochen werden darf.

⁵² Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste (2017): Rechtsfragen bei Seenotrettungseinsätzen innerhalb einer libyschen SAR-Zone im Mittelmeer, WD 2 - 3000 - 075/17, S. 6.

⁵³ Nach Art. 18 Abs. 2 SRÜ hat die Durchfahrt des Küstenmeeres ohne Unterbrechung und zügig zu erfolgen, sie darf aber im Seenotfall unterbrochen werden. Daraus wird ein Notrecht auf Hafenzugang abgeleitet.

⁵⁴ Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste (2016): Rechtliche Konsequenzen einer Behinderung von Seenotrettern, WD 2 - 3000 - 138/16, S. 8, unter Berufung auf Rah, Sicca (2007): Asylsuchende und Migranten auf See, Hamburg Studies on Maritime Affairs, Vol. 15, S. 103 f.

⁵⁵ Oliver Meiler, Lebensretter in Not, Süddeutsche.de, 2.7.2018, <https://www.sueddeutsche.de/politik/flucht-uebers-mittelmeer-lebensretter-in-not-1.4037177>.

Rettungsorganisationen wurden mit dem Vorwurf konfrontiert, aus der See gerettete Menschen nicht der libyschen Küstenwache übergeben zu haben.⁵⁶

Dieses Vorgehen der italienischen und maltesischen Behörden ist mit dem Seerecht und den Menschenrechten unvereinbar; der Vorwurf gegenüber privaten Rettungsorganisationen unberechtigt. Die Seenotrettung umfasst nämlich auch die Pflicht, die Menschen an einen sicheren Ort zu bringen. Das ist nicht zwingend der nächstgelegene Hafen oder anderweitige Ort. Vielmehr muss dieser Ort grundsätzlich sicher sein, damit die Rettungsaktion als beendet gelten kann. Dies setzt etwa voraus, dass an einem solchen Ort die Grundbedürfnisse der Geretteten wie Nahrung oder medizinische Versorgung gedeckt werden. Ein Ort ist insbesondere dann nicht sicher, wenn den betreffenden Personen dort Gefahren für Leib und Leben drohen.

Aus diesem Grund ist die Pflicht der Seenotrettung nicht erfüllt, wenn die aus der See geborgenen Menschen der libyschen Küstenwache übergeben werden. Denn Libyen ist kein sicherer Ort. Die Sicherheitslage und menschenrechtliche Situation in diesem Land sind vielmehr katastrophal. In Libyen werden Menschen, die von der Küstenwache aufgegriffen werden, willkürlich inhaftiert. Es gibt zahlreiche Berichte darüber, dass Menschen wie Sklaven behandelt, misshandelt, vergewaltigt und gefoltert werden.⁵⁷

Soweit italienische Behörden Kapitäne anweisen, aus dem Meer geborgene Menschen nach Libyen zu bringen, sie der libyschen Küstenwache zu übergeben oder darauf zu warten, bis libysche Kräfte eintreffen, verstoßen diese Weisungen daher auch gegen das Verbot unmenschlicher Behandlung und Folter (Art. 3 EMRK). Es ist ja in diesen Fällen vorhersehbar, dass den durch die libysche Küstenwache zurückgeführten Menschen schwerste Gefahren für Leib und Leben bis hin zu Folter droht. Solche Anweisungen an Kapitäne sind daher nicht nur seerechtswidrig, sondern auch menschenrechtswidrig.⁵⁸ Kapitäne müssen sie nicht beachten, zumal sie mit der Rückführung nach Libyen auch selbst gegen die Pflicht zur Seenotrettung verstoßen würden. Die Pflicht zur Seenotrettung könnte daher zukünftig auch nicht durch seerechtswidrige und menschenrechtswidrige Anweisungen einer libyschen Rettungsleitstelle ausgehebelt werden. Eine solche Stelle wird aktuell verstärkt ausgebaut, um bisherige Zuständigkeiten der italienischen Leitstelle in Rom zu übernehmen.⁵⁹ Kommt es in Zukunft zu entsprechenden Anweisungen seitens der libyschen Rettungsleitstelle, würden sie gleichfalls nicht nur gegen die Pflicht zur Seenotrettung verstoßen, sondern auch gegen Art. 7 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte (IPbPR), der wie Art. 3 EMRK verbietet, Menschen der Gefahr der unmenschlichen Behandlung oder Folter auszusetzen.

⁵⁶ Ebenda.

⁵⁷ Siehe etwa UN, OHCHR (2018): Abuse Behind Bars: Arbitrary and unlawful detention in Libya, https://www.ohchr.org/Documents/Countries/LY/AbuseBehindBarsArbitraryUnlawful_EN.pdf; UN, Security Council (2018): United Nations Support Mission in Libya. Report of the Secretary-General, S/2018/429; Human Rights Watch, 19.6.2017, EU: Übertragung der Seenotrettung an Libyen setzt Menschenleben aufs Spiel, <https://www.hrw.org/de/news/2017/06/19/eu-uebertragung-der-seenotrettung-libyen-setzt-menschenleben-aufs-spiel>. Libya: Detention of Migrants Rescued at Sea Cruel and Must End – UN, *allafrica*, 9.7.2018, <https://allafrica.com/stories/201807090206.html>; "Europa schickt Menschen in die Hölle", Spiegel online, 26.7.2018, <http://www.spiegel.de/politik/ausland/fluechtlinge-in-libyen-europa-schickt-menschen-in-die-hoelle-a-1219935.html>.

⁵⁸ Zwischen den staatlichen Behörden (Rettungsleitstelle) und den in Seenot befindlichen Personen besteht eine so enge (rechtliche) Beziehung, dass die Anwendbarkeit der EMRK gegeben ist. Die Anweisungen beziehen sich auf konkrete Schiffe und konkrete Personen.

⁵⁹ Libyen als Retter in der Not – für die EU; Deutsche Welle, 5.7.2018, <https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:n2OXre6jzIJ:https://www.dw.com/de/libyen-als-retter-in-der-not-f%25C3%25BCr-die-eu/a-44544303+&cd=1&hl=de&ct=clnk&gl=de&client=firefox-b>

5 Verstärkte Unterstützung der libyschen Küstenwache durch die EU

Der Europäische Rat hat in den Schlussfolgerungen seiner Tagung am 28. Juni hervorgehoben, dass die EU ihre Unterstützung für die libysche Küstenwache erhöhen wird. Das wirft die Frage auf, ob darin eine nach allgemeinem Völkerrecht verbotene Beihilfe zu Menschenrechtsverletzungen liegen könnte.

So stellt sich im Zusammenhang mit den Einsätzen der libyschen Küstenwache die Frage, ob sie das Menschenrecht auf Ausreise (Artikel 12 Absatz 2 IPbPR) verletzt, sobald sie Boote oder Schiffe, die die libyschen Küstengewässer verlassen haben, nach Libyen zurückdrängt (sogenannte pull-backs). Hierzu wird die Ansicht vertreten, es sei darauf abzustellen, ob im konkreten Einzelfall eine Seenot angenommen werden konnte, so dass das Menschenrecht auf Ausreise in diesen Fällen nicht verletzt sei.⁶⁰ Für die Frage, ob es im Zusammenhang mit den Einsätzen der libyschen Küstenwache zu Menschenrechtsverletzungen kommt, ist allerdings auch zu berücksichtigen, dass die libysche Küstenwache die Menschen nach Libyen zurückbringt und damit nicht an einen sicheren Ort bringt.⁶¹ Zudem verletzt eine solche Rückführung das Verbot der unmenschlichen Behandlung nach Artikel 7 IPbPR. Außerdem behindert die libysche Küstenwache Berichten zufolge andere Schiffe bei der Seenotrettung⁶² und bringt bei ihren Einsätzen das Leben von Menschen in Gefahr.⁶³

Die Menschenrechtsverletzungen, die daraus resultieren, dass die libysche Küstenwache die Menschen wieder nach Libyen und nicht an einen sicheren Ort bringt, sind zwar nicht unmittelbar der EU zuzurechnen, sondern Libyen. Die Handlung von EU-Staaten kann allerdings auch eine Menschenrechtsverletzung darstellen und eine menschenrechtliche Verantwortlichkeit nach Völkerrecht begründen, wenn die Handlung selbst zwar nicht unmittelbar die Rechte von Menschen verletzt, aber eine Beihilfe zur Menschenrechtsverletzung eines anderen Staates darstellt.⁶⁴ Eine solche Beihilfehandlung liegt vor, wenn sie in Kenntnis der Umstände der absehbaren Völkerrechtsverletzung durch den anderen Staat geschieht und die Haupthandlung des anderen Staates unterstützt.⁶⁵ Beispiele für

⁶⁰ Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste (2017): Die völkerrechtliche Pflicht zur Seenotrettung, WD 2 – 30000 – 053/17, S. 11.

⁶¹ Es kann auch Situationen geben, in denen etwa akute Lebensgefahr besteht, in denen nur eine Rückkehr nach Libyen als lebenserhaltende Maßnahme in Betracht kommt, siehe dazu auch Markard, Nora, Das Recht auf Ausreise zur See (2014): Archiv des Völkerrechts, Band 52, Heft 4, S. 449 ff, insbesondere S. 469, S. 478 ff.

⁶² Human Rights Watch, 19.6.2017, EU: Übertragung der Seenotrettung an Libyen setzt Menschenleben aufs Spiel, <https://www.hrw.org/de/news/2017/06/19/eu-uebertragung-der-seenotrettung-libyen-setzt-menschenleben-aufs-spiel>; ARD Monitor, „Aggressiv und rücksichtslos: Das brutale Vorgehen der libyschen Küstenwache“, 15.6.2017, <https://www1.wdr.de/daserste/monitor/videos/video-aggressiv-und-ruecksichtslos-das-brutale-vorgehen-der-libyschen-kuestenwache-100.html>; Ärzte ohne Grenzen, „Seenotrettung im Mittelmeer: Hilfsorganisationen fordern Unterstützung von Bundeskanzlerin Merkel“, 7.6.2017, <https://www.aerzte-ohne-grenzen.de/seenotrettung-mittelmeer-offener-brief-bundeskanzlerin-merkel>.

⁶³ Siehe dazu etwa Rettungsschiff bringt Überlebende und Leichen nach Mallorca, Die Welt, 21.7.2018, <https://www.welt.de/politik/ausland/article179749778/Proactiva-Open-Arms-Rettungsschiff-bringt-ueberlebende-und-leichen-nach-mallorca.html>. Human Rights Watch, 19.6.2017, EU: Übertragung der Seenotrettung an Libyen setzt Menschenleben aufs Spiel, <https://www.hrw.org/de/news/2017/06/19/eu-uebertragung-der-seenotrettung-libyen-setzt-menschenleben-aufs-spiel>.

⁶⁴ Siehe dazu genauer Deutsches Institut für Menschenrechte (2017): Beihilfe zu Menschenrechtsverstößen vermeiden – außenpolitische Zusammenarbeit kritisch prüfen.

⁶⁵ Art. 16 des Artikelentwurfs zur Verantwortlichkeit von Staaten für völkerrechtswidriges Handeln der International Law Commission (ILC), wiedergegeben in Annex zu Resolution 56/83 der UN-Generalversammlung vom 12. Dezember 2001. Art. 16 (Beihilfe oder Unterstützung bei der Begehung einer völkerrechtswidrigen Handlung) lautet: Ein Staat, der einem anderen Staat bei der Begehung einer völkerrechtswidrigen Handlung Beihilfe leistet oder Unterstützung gewährt, ist dafür völkerrechtlich verantwortlich, a) wenn er dies in Kenntnis der Umstände der völkerrechtswidrigen Handlung tut und b) wenn die Handlung völkerrechtswidrig wäre, wenn er

Beihilfehandlungen sind die Lieferung von Technik oder finanzielle Unterstützung, die eine völkerrechtswidrige Tat fördern.⁶⁶ In dem vorliegenden Fall liegt die Haupthandlung in dem Agieren der libyschen Küstenwache, die Menschen wieder nach Libyen und nicht an einen sicheren Ort bringt. Ein solches Handeln verstößt gegen Art. 7 IPbPR und gegebenenfalls Artikel 12 IPbPR. Wenn die libysche Küstenwache dabei etwa durch finanzielle und technische Hilfen für ihren Ausbau unterstützt wird, wird auch die menschenrechtswidrige Behandlung Schutz suchender Menschen in vorhersehbarer Weise befördert.

Da die Vorwürfe gegen die libysche Küstenwache seit längerem bekannt sind, hat die EU im Rahmen der Militärmission EUNAVFOR MED einen „Monitoring and Advising“-Mechanismus gestartet, um zu gewährleisten, dass die libysche Küstenwache ihre völkerrechtlichen Verpflichtungen einhält. Der Mechanismus setzt auf Dialog im Rahmen der Ausbildung der Küstenwache. Sanktionsmöglichkeiten sind nicht vorgesehen.⁶⁷ Die Bundesregierung geht davon aus, dass es auch in Libyen sichere Orte gebe und unterstützt den Monitoring-Mechanismus.⁶⁸

Geflüchtete, die von der libyschen Küstenwache im Mittelmeer aufgenommen werden, werden demnach an Anlandepunkten von UNHCR und IOM erstversorgt und dann in sogenannte Detention Centres gebracht.⁶⁹ Der UNHCR-Verantwortliche für Libyen beklagt „entsetzliche“ Zustände in den geschlossenen Lagern und erklärte, Libyen sei kein sicherer Ort.⁷⁰ Die Parlamentarische Versammlung des Europarats erinnert die EU-Staaten in einer Resolution an ihre menschenrechtlichen Verpflichtungen unter Artikel 3 EMRK und fordert die Staaten dazu auf, jegliche Zusammenarbeit mit der libyschen Küstenwache von verschiedenen Bedingungen abhängig zu machen. Unter anderem soll sichergestellt werden, dass ein effektives Monitoring-System mit Sanktionsmöglichkeiten gewährleistet ist und die Kooperation bei wiederholten Menschenrechtsverletzungen sofort ausgesetzt wird.⁷¹

Es gibt keine Anhaltspunkte, dass sich die Praxis der Küstenwache und die Situation in Libyen infolge eines weiteren Dialogs in absehbarer Zeit dahin verändern, dass man von der Einhaltung des Seerechts und der Menschenrechte ausgehen kann. Um dem Vorwurf einer Beihilfehandlung der EU entgegenzuwirken, sollte die Bundesregierung daher darauf hinwirken, dass die EU ihre gegenwärtig verfolgte Strategie zur Unterstützung der libyschen Küstenwache ändert. Eine Unterstützung der libyschen Küstenwache müsste angesichts der katastrophalen menschenrechtlichen Situation in Libyen für Geflüchtete unter Beobachtung eines

sie selbst beginge. <https://www.un.org/depts/german/gv-56/band1/ar56083.pdf>. Siehe genauer zu den Voraussetzungen der Beihilfe, Deutsches Institut für Menschenrechte (2017): Beihilfe zu Menschenrechtsverstößen vermeiden – außenpolitische Zusammenarbeit kritisch prüfen, S. 11 ff.

⁶⁶ Felder, Andreas (2007): Die Beihilfe im Recht der völkerrechtlichen Staatenverantwortlichkeit. Zürich, S. 252 f., mit weiteren Hinweisen und Beispielen aus der Staatenpraxis.

⁶⁷ Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion Die LINKE vom 28.06.2018, Drs. 19/3047, Antwort auf Frage 3.

⁶⁸ Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion BÜNDNIS90/GRÜNE vom 19.03.2018, Drs. 19/1146, Antwort auf die Frage 5.

⁶⁹ Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE vom 30.01.2018, Drs. 19/571, Antwort auf Frage 5.

⁷⁰ Siehe <http://www.fr.de/politik/libyen-unhcr-beklagt-entsetzliche-zustaende-in-fluechtlingslagern-a-153956>.

⁷¹ Europarat (2018): Resolution der Parlamentarischen Versammlung des Europarats 2215 (2018). The situation in Libya: prospects and role of the Council of Europe, Nr. 11.

funktionierenden, sanktionsbewehrten Monitorings gestellt und davon abhängig gemacht werden, dass die libysche Küstenwache Menschen in Seenot tatsächlich an einen sicheren Ort bringt – was Libyen gegenwärtig nicht ist. Aus den genannten Gründen darf die EU der Grenzschutzagentur Frontex auch nicht die Befugnis verleihen, die libysche Rettungsleitstelle oder die libysche Küstenwache zu unterstützen, damit die libysche Küstenwache sogenannte pull-backs durchführen kann.⁷²

6 Fazit

Bei der Rettung schiffbrüchiger Menschen im Mittelmeer geht es um ein elementares Gebot der Menschlichkeit, welches im internationalen Seerecht verbrieft und dessen Erfüllung auch menschenrechtlich geboten ist. Es geht um die Achtung der Menschenwürde und die Wahrung der Menschenrechte, die die Werte bilden, auf denen die Europäische Union gründet.

Die Mitgliedstaaten der EU stehen vor der Herausforderung, gemeinsam und solidarisch einen Weg zu finden, indem sie diese Werte der Union bewahren und die Menschenrechte achten. Dabei muss der Umgang der Mitgliedstaaten mit Seenotrettung, die Aufnahme der Schutzsuchenden, die Feststellung der Schutzbedürftigkeit, die Integration Schutzbedürftiger und die Rückführung nicht Schutzbedürftiger menschenrechtlichen Vorgaben folgen und vom Grundsatz der Solidarität unter den Mitgliedstaaten geprägt sein. Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten ist einer der Grundwerte der EU⁷³ und eines der Grundprinzipien der gemeinsamen europäischen Asylpolitik.⁷⁴

Dieser Grundsatz wird in der EU gegenwärtig auch deswegen nicht verwirklicht, weil nach der Dublin-Verordnung insbesondere EU-Außenstaaten wie Italien und Griechenland für die Aufnahme der Menschen und die Durchführung von Asylverfahren zuständig sind. Dies hat zur Folge, dass Griechenland, Italien und neuerdings zunehmend auch Spanien im Vergleich zu anderen EU-Staaten mehr Flüchtlinge aufnehmen. Dabei fordern Griechenland und Italien bereits seit Jahren vergeblich mehr Solidarität innerhalb der EU ein.

In der jetzt entstandenen und zugespitzten Situation geht es darum, dass die Mitgliedstaaten die Schutzbedürftigkeit der Schutz suchenden Menschen in den Blick nehmen. Die Mitgliedstaaten müssen sich daher dringend auf einen Verteilungsmechanismus für die aus Seenot geretteten Menschen einigen, der den betroffenen Menschen wie auch dem Prinzip der Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten gerecht wird. Dies setzt die Bereitschaft von Mitgliedstaaten voraus, Menschen aufzunehmen, deren Schutzbedürftigkeit gemäß Flüchtlingsrecht und Menschenrechten zu prüfen ist. Der von der EU-Kommission am 24. Juli unterbreitete Vorschlag, der die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 28. Juni aufgreift, bildet hierfür die aktuelle Diskussionsgrundlage laufender Verhandlungen

⁷² Hierzu sei angemerkt, dass Frontex in seinem aktuellen Jahresbericht zu Eurosur explizit die Frage stellt, ob und wie es mit dem MRC Tripolis kooperieren kann. Annual report on the implementation of Regulation (EU) 656/2014 of the European Parliament and of the Council of 15 May 2014 establishing rules for the surveillance of the external sea borders in the context of operational cooperation coordinated by Frontex, 2017, 11.7.2018, S. 13.

⁷³ Artikel 3 Absatz 3 des Vertrags über die Europäische Union.

⁷⁴ Art. 80 des Vertrags über die Arbeitsweise der Union.

der Mitgliedstaaten. Parallel dazu laufen Verhandlungen speziell zur Aufnahme im Rahmen der EU-Mission EUNAVFOR MED (Operation Sophia) geretteter Menschen. Die Bundesregierung sollte sich bei den Verhandlungen dafür einsetzen, dass die EU ihren menschenrechtlichen und seerechtlichen Verpflichtungen zur Seenotrettung gerecht wird und ihren eigenen Grundsätzen und Werten treu bleibt.

Kontakt

Deutsches Institut für Menschenrechte
Zimmerstraße 26/27, 10969 Berlin
Tel.: 030 25 93 59-0
Fax: 030 25 93 59-59
info@institut-fuer-menschenrechte.de
www.institut-fuer-menschenrechte.de

AUTOR: Dr. Hendrik Cremer

© Deutsches Institut für Menschenrechte, 2018
Alle Rechte vorbehalten

Das Institut

Das Deutsche Institut für Menschenrechte ist die unabhängige Nationale Menschenrechtsinstitution Deutschlands. Es ist gemäß den Pariser Prinzipien der Vereinten Nationen akkreditiert (A-Status). Zu den Aufgaben des Instituts gehören Politikberatung, Menschenrechtsbildung, Information und Dokumentation, anwendungsorientierte Forschung zu menschenrechtlichen Themen sowie die Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen. Es wird vom Deutschen Bundestag finanziert. Das Institut ist zudem mit dem Monitoring der Umsetzung der UN-Behindertenkonvention und der UN-Kinderrechtskonvention betraut worden und hat hierfür entsprechende Monitoring-Stellen eingerichtet.