

Luca Koukounakis*

Seevölkerrechtliche Pflichten im Fall von Seenotrettung

Abstract

In Auseinandersetzung mit dem Thema der Seenotrettung aus völkerrechtlicher Sicht werden die Pflicht zur Einrichtung von Such- und Rettungsdiensten sowie vertieft die Pflicht zur Hilfeleistung behandelt. Gegenstand genauerer Untersuchung ist dabei, ob letztere die Ausschiffung der Geretteten zwingend umfasst. Dazu werden völkergewohnheitsrechtliche Regeln, die ein solches vorschreiben könnten, etwa das flüchtlingsrechtliche Gebot des non-refoulement, herangezogen. Auf Grundlage historischer wie zeitgenössischer Staatenpraxis und Stellungnahmen bedeutender völkerrechtlicher Autoren gelangt der Verfasser zu dem Ergebnis, dass erstere zwar weiterhin heterogen ist, sich aber dennoch beträchtliche Bemühungen in dem Umgang mit Geretteten zeigen. Eine pauschale Pflicht zur Ausschiffung von Geretteten lässt sich aus dem Völkerrecht allerdings nicht ableiten.

In its examination of maritime rescue from the perspective of public international law, this article sheds light on the obligation to establish search and rescue services in general and on the duty to render assistance in particular. Subject of a closer investigation is, whether the duty to render assistance obliges the rescuers to disembark the rescued. During this analysis, norms of customary international law that could be interpreted to stipulate such a duty, for instance the rule of non-refoulement, are analyzed. Based on both historic and contemporary state practice and statements of prominent authors of public international law, the author concludes, that the state practice continues to be heterogenous, despite considerable efforts in the treatment of the rescued. However, public international law does not stipulate a general obligation to disembark the rescued.

* Der Verfasser studiert im achten Semester Rechtswissenschaft an der Universität Passau. Im Rahmen einer Teilnahme an dem *Philip C. Jessup International Law Moot Court 2018* sowie in seinem Schwerpunktbereichsstudium im Internationalen Unternehmens- und Kapitalmarktrecht beschäftigte sich der Verfasser vertieft mit dem Seevölkerrecht.

A. Einführung

Am 19.6.2018 rettete die *Lifeline*, ein Rettungsschiff der gleichnamigen Dresdener Hilfsorganisation, mindestens 220 Flüchtlinge in Seenot aus dem Mittelmeer vor Libyen.¹ Die Besatzung des Schiffes wollte zunächst einen italienischen Hafen ansteuern, um die Flüchtlinge dort ausschiffen² zu können. Die italienische Regierung verweigerte der *Lifeline* jedoch die Einfahrerlaubnis und forderte stattdessen Malta auf, die Geretteten dort aufzunehmen.³ Auch die maltesische Regierung versagte dem Schiff die Einfahrt, man wolle sichergehen, dass die Migranten an Bord des Rettungsschiffes auf die EU-Länder verteilt werden.⁴ Die mindestens 239 Menschen an Bord der *Lifeline* warteten sechs Tage auf hoher See, bis das Schiff am 27.6.2018 in einem Hafen vor Valetta, Malta anlegen durfte.⁵ Zwar wurden die Migranten umgehend mit medizinischer Hilfe versorgt, das Schiff jedoch sodann beschlagnahmt und gegen die Besatzung Ermittlungen eingeleitet.⁶ Amtsträger verschiedener Staaten, darunter auch Bundesinnenminister *Seehofer*, äußerten den Vorwurf, die Rettung der Personen sei rechtswidrig gewesen und müsse Konsequenzen haben.⁷ Wenige Tage später ereignete sich Ähnliches, als das Schiff *Open Arms* der spanischen Hilfsgruppe *Proactiva Open Arms* 60 Flüchtlinge aus einem im Mittelmeer treibenden Schlauchboot rettete.⁸ Sowohl Italien als auch Malta bestritten eine Pflicht zur

¹ Meiler, Malta verwehrt deutschem Rettungsschiff die Einfahrt, sueddeutsche.de, abrufbar unter: <https://www.sueddeutsche.de/politik/fluechtlinge-im-mittelmeer-italien-stoppt-schiffe-1.4026532> (zuletzt abgerufen am 18.8.2019).

² „Vom Schiff ans Land bringen“, Duden.de, „ausschiffen“, abrufbar unter: <https://www.duden.de/rechtschreibung/ausschiffen> (zuletzt abgerufen am 18.8.2019).

³ Meiler (Fn. 1); *Salvini* (@matteosalvinimi), „La NAVE FUORILEGGE *Lifeline* è ora in acque di Malta, col suo carico di 239 immigrati. Per sicurezza di equipaggio e passeggeri abbiamo chiesto che Malta apra i porti. Chiaro che poi quella nave dovrà essere sequestrata, ed il suo equipaggio fermato. Mai più in mare a trafficare.“, Übersetzung des Verfassers: „Das gesetzlose Schiff *Lifeline* befindet sich jetzt mit 239 Immigranten an Bord in den Gewässern von Malta. Zur Sicherheit von Besatzung und Passagieren haben wir Malta darum gebeten, die Häfen zu öffnen. Es ist klar, dass dieses Schiff beschlagnahmt und seine Besatzung gestoppt werden muss. Es wird nicht mehr auf See verkehren.“, 21.6.2018, abrufbar unter: <https://twitter.com/matteosalvinimi/status/1010052402811146240> (zuletzt abgerufen am 18.8.2019).

⁴ *Reuther/Clasmann*, Malta lässt Rettungsschiff *Lifeline* einlaufen, zdf.de, abrufbar unter: <https://www.zdf.de/nachrichten/heute/malta-laesst-rettungsschiff-lifeline-einlaufen-100.html> (zuletzt abgerufen am 18.8.2019).

⁵ *Ebd.*

⁶ *Ebd.*

⁷ *Ebd.*

⁸ Schiff rettet 60 Flüchtlinge – Italien und Malta lehnen Aufnahme ab, Welt.de, abrufbar unter: <https://www.welt.de/politik/ausland/article178539128/Mittelmeer-Schiff-rettet-60-Fluechtlinge-Italien-und-Malta-lehnen-Aufnahme-ab.html> (zuletzt abgerufen am 18.8.2019).

Aufnahme des Schiffes an einem heimischen Hafen.⁹ Zuletzt erklärte sich Spanien bereit, das Schiff mit den Migranten in Barcelona anlegen zu lassen.¹⁰

Ein Jahr später, im Juni 2019, illustriert der Fall der *Sea-Watch 3*¹¹ erneut, dass die Pflichten der verschiedenen Akteure im Falle einer Seenot unklar, zumindest jedoch umstritten sind. Dies gibt Anlass zu einer umfassenden Auf- und Ausarbeitung der Anforderungen, die das vertragliche und gewohnheitsrechtliche Seevölkerrecht an Staaten und Besatzungen stellt.

B. Überblick

Dieser Beitrag stellt zunächst die Pflicht zur Einrichtung von Such- und Rettungsdiensten dar (**C.**). Anschließend werden die Pflicht zur Hilfeleistung im Falle der Seenot (**D. I.**) und die rechtlichen Anforderungen an eine Hilfeleistung im Idealfall der Rettung (**D. II.**) herausgestellt. Gegenstand genauerer Untersuchung soll dabei sein, ob die Erfüllung dieser Pflicht auch die Ausschiffung der Geretteten an dem nächsten befahrenen Hafen voraussetzt (**D. II. 3. b**). Innerhalb des persönlichen Bereiches einer Pflicht zur bzw. eines Rechtes auf Ausschiffung wird zwischen in Seenot Geratenen und geretteten Flüchtlingen differenziert, um den mit einer Aufnahme an Land potentiell einhergehenden flüchtlingsrechtlichen Verpflichtungen Rechnung tragen zu können (**D. II. 3. b** bb)). Diesbezüglich wird das Seevölkerrecht in Verbindung mit anderen Rechtsgebieten, wie dem Flüchtlingsrecht, den internationalen Menschenrechten sowie dem allgemeinen Völkerrecht gelesen.

C. Die Pflicht zur Einrichtung von Such- und Rettungsdiensten

I. Rechtliche Grundlage

Um das Risiko von Todesfällen auf See zu vermindern, obliegt es den Staaten, Such- und Rettungsdienste zur Koordination und Durchführung von Seenotrettungen einzurichten. Erstmals normiert wurde diese Pflicht in Art. 12 des Internationalen Übereinkommens über die Hohe See 1958. Später entwickelte Konventionen im Bereich der Seenotrettung stipulieren ebenfalls eine Pflicht, angemessene und wirksame Such- und Rettungsdienste einzurichten,

⁹ Schiff rettet 60 Flüchtlinge – Italien und Malta lehnen Aufnahme ab, Welt.de, abrufbar unter: <https://www.welt.de/politik/ausland/article178539128/Mittelmeer-Schiff-rettet-60-Fluechtlinge-Italien-und-Malta-lehnen-Aufnahme-ab.html> (zuletzt abgerufen am 18.8.2019).

¹⁰ *Ebd.*

¹¹ Dazu etwa sueddeutsche.de, „Sea Watch 3“-Kapitänin Rackete festgenommen, abrufbar unter: <https://www.sueddeutsche.de/politik/sea-watch-rakete-lampedusa-1.4504697> (zuletzt abgerufen am 18.8.2019).

darunter auch Art. 98 Abs. 2 des Seerechtsübereinkommens der Vereinten Nationen^{12,13}

II. Umfang der Pflicht

Die territoriale Ausweitung der Pflicht unterscheidet sich innerhalb der verschiedenen internationalen Konventionen: Das Internationale Übereinkommen von 1974 zum Schutz des menschlichen Lebens auf See¹⁴ etwa erlegt die Pflicht den (Vertrags-)Staaten entlang ihrer Küsten auf.¹⁵ Unter dem Internationalen Übereinkommen von 1979 über den Such- und Rettungsdienst auf See¹⁶ obliegt die Einrichtung den Staaten innerhalb von ihnen (durch Übereinkommen mit anderen Staaten) designierten Such- und Rettungsgebieten.¹⁷ Bezüglich Art. 98 Abs. 2 UNCLOS 1982 ergibt sich aus der Systematik des Abkommens, dass die Pflicht keine Anwendung im Küstenmeer, sondern nur auf Hoher See und der ausschließlichen Wirtschaftszone, findet: Art. 58 Abs. 2 des Abkommens erweitert den Anwendungsbereich des im Abschnitt über die Hohe See befindlichen Art. 98 lediglich auf die ausschließliche Wirtschaftszone. Dieser Umstand ist aber als ungeplante Regelungslücke anzusehen.¹⁸ Umgekehrt verhält es sich für die in SAR 1979 normierte Pflicht: Hier ist die territoriale Anwendung der Pflicht nicht auf den Bereich des Küstenmeeres beschränkt, sondern geht vielmehr auch darüber hinaus.¹⁹ Damit kann sich ein Staat nicht auf die Unanwendbarkeit der Normen in einem bestimmten Bereich der See berufen, um die Einrichtung von Seenotrettungsdiensten zu vermeiden. In territorialer Hinsicht ist auch

¹² United Nations Convention on the Law of the Sea, 10.12.1982, 1833 U.N.T.S. 3 (im Folgenden: UNCLOS 1982).

¹³ Siehe auch Annex International Convention for the Safety of Life at Sea, 1.11.1974, 1184 U.N.T.S. 278 (in geänderter Fassung zum 1.7.2014, abgedruckt in IMO, SOLAS Consolidated Version 2014, 6. Aufl. 2014 (im Folgenden: SOLAS 1974)), Kap. V Regelung 7(1) sowie Annex International Convention on Maritime Search and Rescue, 27.4.1979, 1405 U.N.T.S. 119 (geändert durch Entschließung des Schiffssicherheitsausschusses der IMO vom 18.5.1998 [MSC.70(69)] sowie vom 20.5.2004 [MSC.155(78)]) (im Folgenden: SAR 1979), Paragraph 2.1.1.

¹⁴ SOLAS 1974.

¹⁵ Vgl. Annex SOLAS 1974, Kap. V Regelung 7(1).

¹⁶ SAR 1979.

¹⁷ Vgl. Annex SAR 1979, Paragraphen 2.1.3, 2.1.4 und 2.1.5.

¹⁸ Barnes, *Refugee Law at Sea*, ICLQ 2004, 47 (52); Oxman, *Human Rights and the United Nations Convention on the Law of the Sea*, CJTL 1997, 399 (414); ähnlich Proelß, *Rescue at Sea Revisited: What Obligations exist towards Refugees?*, SIMPLY 2008, 1 (12).

¹⁹ Pallis, *Obligations of States towards Asylum Seekers at Sea: Interactions and Conflicts Between Legal Regimes*, IJRL 2002, 329 (335); Weinzierl/Lisson, *Grenzschutz und Menschenrechte – Eine europarechtliche und seerechtliche Studie*, 2007, S. 36; vgl. Annex SAR 1979, Paragraph 2.1.7.

anzumerken, dass die einzurichtenden Zonen unabhängig von zwischenstaatlichen Grenzen sind.²⁰

Die Nutzung der eingerichteten Dienste für Patrouillen ist kein sachlicher Bestandteil der Pflicht.²¹ Die Staaten²² kommen ihren Verpflichtungen also schon durch die Einrichtung der Dienste nach. Erst, wenn bei den Rettungsdiensten Informationen zu einer Seenotlage eintreffen, konkretisiert sich die Pflicht der Staaten zu einer Pflicht zur Hilfeleistung.²³

III. Staatliche Kooperation bei Seenotrettungen unter SAR 1979

Während SAR 1979 die Einrichtung von den soeben bereits erwähnten Such- und Rettungsgebieten und die Kooperation der Vertragsstaaten vorsieht, ist nicht von vornherein klar, in welcher Form die Staaten zu kooperieren haben. Auch stellt sich dabei die Frage, ob sich die Zuständigkeit eines Staates zur Seenotrettung auf das ihm zugeordnete Such- und Rettungsgebiet beschränkt.

Es bedarf dabei der vorangehenden und grundsätzlichen Feststellung, dass die Staaten unter SAR 1979 auf der gesamten See dazu verpflichtet sind, eine Hilfeleistung in Seenotsituationen zu gewährleisten.²⁴ Gleichzeitig kann nicht jeder Staat für die gesamte See zuständig sein, dies alleine schon aus Zweckmäßigkeitserwägungen. Nach dem Konzept von SAR 1979 obliegt der Empfang von Notsignalen, der Kontakt zu anderen Such- und Rettungsdiensten und die Durchführung von Rettungen vielmehr zuvorderst dem Such- und Rettungsdienst, in dessen Zone die Seenotsituation eintritt.²⁵ Ebenfalls ist primär der örtlich zuständige Such- und Rettungsdienst dafür verantwortlich, einen sicheren Ort zur Verbringung der Geretteten bereit- bzw. sicherzustellen.²⁶ Bemerkenswert ist, dass lediglich von einer primären Verantwortlichkeit²⁷ ausgegangen wird, womit keine Exklusivität der Zuständigkeit in einem Such- und Rettungsgebiet vorliegt. Umgekehrt ist daraus nicht zu folgern, dass der staatliche Rettungsdienst lediglich innerhalb seiner Zone retten muss: SAR 1979

²⁰ Annex SAR 1979, Paragraph 2.1.7.

²¹ Annex SAR 1979, Paragraph 2.1.7.

²² 168 Parteien im Falle der UNCLOS 1982, 167 Parteien im Falle von SOLAS 1974 und 113 Parteien im Falle von SAR 1979.

²³ Vgl. Annex SAR 1979, Paragraph 2.1.1.

²⁴ Vgl. Annex SAR 1979, Paragraph 2.1.10; *Rab*, Asylsuchende und Migranten auf See – Staatliche Pflichten und Rechte aus völkerrechtlicher Sicht, 2008, S. 109.

²⁵ Vgl. Annex SAR 1979, Paragraphen 2.3.2 und 2.1.1; *Weinzierl/Lisson* (Fn. 19), S. 36; *Rab* (Fn. 24), S. 118.

²⁶ IMO MSC 79/22/6, Rn. 18, in dem gleichzeitig klargestellt wird, dass daraus keine Pflicht zur Ausschiffung folgt; vgl. dazu auch *Rab* (Fn. 24), S. 118.

²⁷ Vgl. Annex SAR 1979, Paragraph 3.1.9, der ebenfalls alleine von einer primären Verantwortlichkeit spricht.

sieht vor, dass die Vertragsparteien ihre jeweiligen Dienste und, wenn nötig, konkrete Such- und Rettungsoperationen koordinieren.²⁸ In Seenotsituationen, die ihren Ursprung in einem Seeunfall haben, fordert das Abkommen von den Staaten weiter, den Rettungsdiensten anderer Staaten Einfahrt in ihr Küstenmeer oder Landterritorium zu gestatten²⁹ und Vereinbarungen mit Nachbarstaaten über die effiziente Durchführung solcher Einfahrten zu treffen.³⁰ Gleichzeitig haben die Staaten dafür Sorge zu tragen, dass ihre Rettungsdienste anderen Diensten auf Anfrage Beihilfe leisten.³¹

Damit ist für die Zuständigkeit der Vertragsstaaten bzw. der von ihnen eingerichteten Dienste festzuhalten, dass zwar primär die gebietsangehörigen Rettungsdienste eine Rettung koordinieren müssen. Indes werden Staaten in fremden Such- und Rettungsgebieten nicht alleine durch die Existenz anderer Dienste von ihrer (im Folgenden darzustellenden) Pflicht zur Hilfeleistung frei.

D. Die Pflicht zur Hilfeleistung

I. Das Bestehen einer Pflicht zur Hilfeleistung

1. Rechtliche Grundlage

Die in seemännischer Tradition wurzelnde³² Pflicht zur Hilfeleistung für in Seenot geratene Menschen ist fest verankerter Grundsatz des Seevölkerrechts³³ sowie Gegenstand des Völkergewohnheitsrechts³⁴. Auch UNCLOS 1982 verpflichtet in Art. 98 Abs. 1 die Vertragsstaaten, von unter ihrer Flagge

²⁸ Vgl. Annex SAR 1979, Paragraph 3.1.1.

²⁹ Vgl. Annex SAR 1979, Paragraph 3.1.2.; man beachte jedoch, dass dies keine bindende Vorschrift darstellt (*“should”*, zur Bedeutung vgl. Annex SAR 1979, Paragraph 1.2) und auf solche Fälle beschränkt ist, in denen nicht ein spezielles Abkommen der jeweiligen Staaten entgegensteht.

³⁰ Vgl. Annex SAR 1979, Paragraph 3.1.5; ebenfalls nicht bindend.

³¹ Vgl. Annex SAR 1979, Paragraph 3.1.7.

³² *Nandan/Rosenne/Grandy*, United Nations Convention on the Law of the Sea 1982 III, Rn. 98.1; *Barnes* (Fn. 18), S. 49; UNHCR, Background note on the protection of asylum seekers and refugees rescued at sea, abrufbar unter: <http://www.unhcr.org/protection/globalconsult/3e5f35e94/background-note-protection-asylum-seekers-refugees-rescued-sea.html> (zuletzt abgerufen am 18.8.2019), S. 2 (in Fn. 4).

³³ *Ebd.*; *Proelß* (Fn. 18), S. 8; *Goodwin-Gill/McAdam*, The Refugee in International Law, 3. Aufl. 2007, S. 278.

³⁴ *Barnes* (Fn. 18), S. 49; UNHCR (Fn. 32), S. 2 (in Fn. 1); *Weinzierl/Lisson* (Fn. 19), S. 37; *Proelß* (Fn. 18), S. 9; *Pallis* (Fn. 19), S. 334; *Rab* (Fn. 24), S. 100.

fahrenden Kapitänen³⁵ eine Hilfeleistung im Falle von Seenot zu verlangen.³⁶ Ausdrücklich an Kapitäne gerichtete Verpflichtungen zur Hilfeleistung kennt das Seevölkerrecht ebenso.³⁷

2. Persönlicher Pflichtbereich

a) Objekte der Rettung

Die Pflicht zur Hilfeleistung besteht zunächst gegenüber Personen in Seenot³⁸. Eine Besonderheit dieses Tatbestandes liegt in der Unerheblichkeit³⁹ jeglicher Eigenschaften der Person in Seenot. So statuiert etwa Art. 11 des Übereinkommens zur einheitlichen Feststellung von Regeln über die Hilfeleistung und Bergung auf Seenot⁴⁰ ausdrücklich selbst gegenüber Feinden eine Pflicht zur Hilfeleistung. Darüber hinaus ist die Unerheblichkeit der persönlichen Eigenschaften sowie der Umstände, in denen die Personen gefunden werden, auch in moderneren seevölkerrechtlichen Abkommen vorgeschrieben.⁴¹ Weiter beschränkt sich auch die Anwendbarkeit von Art. 98 Abs. 1 UNCLOS 1982 nicht auf eine bestimmte Gruppe in Seenot Geratener.⁴² Gerade im Hinblick auf die Rettung von Asylsuchenden ist in der Vergangenheit mehrfach betont worden, dass die Pflicht zur Hilfeleistung gegenüber jeder Person besteht: In seinem Bericht über die 36. Sitzungsperiode bekräftigte das Executive Committee of the Programme of the United Nations High

³⁵ Die Wahl des männlichen grammatikalischen Geschlechts erfolgt hier aus Gründen der Lesbarkeit in Form des generischen Maskulinums und gilt ungeachtet des Geschlechts der Person.

³⁶ So auch schon enthalten in ILC Draft Articles concerning the Law of the Sea 1956, U.N. Doc. A/3159, Art. 36, im zugehörigen Kommentar als existierendes Völkerrecht bezeichnet; siehe auch Convention on the High Seas, 29.4.1958, 450 U.N.T.S. 11, Art. 11 sowie Annex SAR 1979, Paragraph 2.1.10.

³⁷ Brussels Convention for the Unification of Certain Rules of Law with Respect to Collision Between Vessels, 23.10.1910, 1913 UK Treaty Series 4, Cd. 6677 (im Folgenden: BCC 1910), Art. 8; Brussels Convention for the Unification of Certain Rules of Law with Respect to Assistance and Salvage at Sea, 23.10.1910, 1913 UK Treaty Series 4, Cd. 6677 (im Folgenden: CASS 1910), Art. 11; Annex SOLAS 1974, Kap. V Regelung 33(1); International Convention on Salvage, 28.4.1989, 1996 UK Treaty Series 93, Cm. 3458, Art. 10.

³⁸ Zur näheren Auseinandersetzung mit diesem Begriff siehe unten **D. I. 4. a)**.

³⁹ Barnes (Fn. 18), S. 50; Weinzierl/Lisson (Fn. 19), S. 38; Proelß (Fn. 18), S. 11; Rosaeg, Refugees as rescuees – the Tampa problem, SIMPLY 2002, 43 (54).

⁴⁰ CASS 1910.

⁴¹ Vgl. Annex SAR 1979, Paragraph 2.1.10 sowie Annex SOLAS 1974, Kap. V Regelung 33(1).

⁴² Nandan/Rosenne/Grandy (Fn. 32), Rn. 98.11(b).

Commissioner for Refugees „die fundamentale völkerrechtliche Pflicht der Kapitäne, alle Personen in Seenot, inklusive Asylsuchende, zu retten“⁴³.

b) *Pflichtadressat*

Auf der Seite der Verpflichteten ist unklar, welchem Akteur welches Handeln genau obliegt: Einschlägige Normierungen der Pflicht zur Hilfeleistung richten sich an Kapitäne, nicht an Staaten.⁴⁴ Ausdrücklich an Staaten adressiert ist alleine die Pflicht zur Sicherstellung der Rettung durch Kapitäne, die unter des Staates Flagge fahren.⁴⁵ Dies bedeutet, dass die Staaten keine Adressaten der Pflicht zur Hilfeleistung selbst sind: Während Kapitäne die Pflicht trifft, in Notsituationen tatsächlich Hilfe zu leisten, obliegt es den Staaten lediglich, diese Pflicht den Kapitänen aufzuerlegen, und zwar durch nationale legislative Umsetzung. Die Staaten erfüllen folglich die an sie durch das Seevölkerrecht gestellten Forderungen durch den Erlass von Gesetzen, die eine erneute Pflicht zur Hilfeleistung durch die Kapitäne statuieren. Es ergibt sich damit eine doppelte Verpflichtung der Kapitäne, einerseits eine aus dem Seevölkerrecht und andererseits eine aus den nationalen Gesetzgebungen. Aus den Normen, die an die (Vertrags- bzw. Flaggen-) Staaten adressiert sind, entstehen jedoch keinerlei direkte Verpflichtungen der Kapitäne.⁴⁶

⁴³ Im Original: *“the fundamental obligation under international law for shipmasters to rescue all persons, including asylum-seekers, in distress at sea”*, Report of the Executive Committee of the Programme of the United Nations High Commissioner for Refugees on the work of its thirty-sixth session, U.N. Doc. A/40/12/Add.1, Paragraph 115(3), S. 32; vgl. auch die Resolution C 54/17(d) des Rates der Internationalen Schifffahrts-Organisation (IMO): *“[calling on] Governments, organizations and shipowners concerned to intensify their efforts in ensuring that necessary assistance is provided to any person in distress at sea”*, Übersetzung des Verfassers: „Betroffene Regierungen, Organisationen und Schiffsbesitzer anrufend, ihre Bemühungen zur Sicherstellung notwendiger Hilfeleistung für jegliche Personen in Seenot zu verstärken“.

⁴⁴ Vgl. Artikel 8 BCC 1910; Artikel 11 CASS 1910; Kap. V Regelung 33(1) Annex SOLAS 1974; Artikel 10 ICS 1989; zur allerdings grundsätzlich mangelnden bzw. partiellen Völkerrechtssubjektivität von Individuen vgl. v. *Gadow-Stephani*, Der Zugang zu Nothäfen und sonstigen Notliegeplätzen für Schiffe in Seenot, 2005, S. 26 ff. sowie zur völkerrechtlichen Pflichtenträgerschaft von Individuen *Ipsen*, Völkerrecht, 7. Aufl. 2018, S. 370 ff.

⁴⁵ Vgl. Annex SAR 1979, Paragraph 2.1.10 und UNCLOS 1982, Art. 98(1).

⁴⁶ *Pallis* (Fn. 19), S. 332; *Barnes* (Fn. 18), S. 54; *Bank*, in: Zimmermann/Dörschner/Machts, The 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol: A Commentary, Einführung zu Art. 11 Rn. 24, S. 824; *Proelß* (Fn. 18), S. 10; anders wohl *Weinzjerl/Lisson* (Fn. 19), S. 37.

3. Örtlicher Pflichtbereich

Die Pflicht, in Seenot geratenen Menschen Hilfe zu leisten, erstreckt sich nicht nur auf jede Person in Seenot, sondern in örtlicher Hinsicht auch auf die gesamte See.⁴⁷ Dies ergibt sich aus dem uneingeschränkten Wortlaut (*“persons in distress at sea“*⁴⁸) der Normierungen der Pflicht.⁴⁹ Im Rahmen von UNCLOS 1982 könnte diesem Schluss die Tatsache entgegenstehen, dass der Anwendungsbereich von Art. 98 UNCLOS 1982 systematisch auf die Hohe See und die ausschließliche Wirtschaftszone beschränkt ist.⁵⁰ Jedoch stellt Art. 18 Abs. 2 UNCLOS 1982 klar, dass ein Schiff, das von seinem Recht der friedlichen Durchfahrt⁵¹ Gebrauch macht, zur Rettung für Personen in Seenot anhalten und Anker werfen darf.⁵² Art. 18 Abs. 2 UNCLOS 1982 stellt damit eine Ausnahme zu dem Grundsatz, dass die friedliche Durchfahrt durch fremdes Küstenmeer ohne Unterbrechung und zügig⁵³ erfolgen muss, dar. Vor diesem Hintergrund ist Art. 98 UNCLOS 1982 auch auf das Küstenmeer anwendbar.⁵⁴ Daneben ergibt sich die Anwendbarkeit von Art. 98 UNCLOS 1982 auch im Küstenmeer aus einer teleologischen Auslegung der Norm.⁵⁵ In territorialer Hinsicht ist folglich stets, auch im Küstenmeer, Hilfe zu leisten.

4. Sachlicher Pflichtbereich

a) Begriff der Seenot

Eine Pflicht zur Hilfeleistung setzt nach den oben dargelegten Regelungen des Seevölkerrechts die Situation des *distress at sea*, also der Seenot, voraus. Das

⁴⁷ Nandan/Rosenne/Grandy (Fn. 32), Rn. 98.11(g); Pallis (Fn. 19), S. 338; Barnes (Fn. 18), S. 52; Proelß (Fn. 18), S. 12.

⁴⁸ Vgl. nur Convention on the High Seas (Fn. 34), Art. 12, Annex SAR 1979, Paragraph 2.1.10; ebenfalls keine Einschränkung in UNCLOS 1982, Art. 98(1): *“any person found at sea”* oder *“persons in distress”* sowie in ILC Draft Articles 1956 (Fn. 34), Art. 36: *„any person found at sea“*.

⁴⁹ Proelß (Fn. 18), S. 12.

⁵⁰ Vgl. UNCLOS 1982, Art. 58(2) und 86, siehe dazu schon oben **C. II.**; keinerlei Einschränkung in Paragraph 2.1.10 Annex SAR 1979 und Kap. V Regelung 33(1) Annex SOLAS 1974.

⁵¹ Dazu generell Tanaka, in: Rothwell/Elferink/Scott/Stephens, The Oxford Handbook of the Law of the Sea, 2015, 536 (539 ff.) und Hakapää, Innocent Passage, in: Wolfrum, Max Planck Encyclopedia of Public International Law, 2013.

⁵² Nandan/Rosenne/Grandy (Fn. 32), Rn. 98.11(g).

⁵³ Englisch: *continuous and expeditious passage*; siehe etwa Tanaka, in: Rothwell/Elferink/Scott/Stephens (Fn. 51), S. 541; Hakapää (Fn. 51), Paragraph 6.

⁵⁴ Siehe oben Fn. 14.

⁵⁵ Eingehend Pallis (Fn. 19), S. 335 ff.; siehe auch Oxman (Fn. 18), S. 414, der anmerkt, eine Nicht-Anwendung der Pflicht zur Hilfeleistung im Küstenmeer aus Souveränitätsüberlegungen heraus stelle eine „perverse Beleidigung“ eines jeden rationalen Konzepts der Territorialhoheit dar.

Merriam-Webster-Wörterbuch definiert den Begriff *distress* als “*a state of danger or desperate need*”⁵⁶. SAR 1979 als seevölkerrechtliche Norm verlangt darüber hinaus eine höhere Intensität der Gefahrenlage.⁵⁷ Dementsprechend setzen auch andere leitbildende Definitionen eine schwerwiegende Gefahrenlage voraus.⁵⁸ Ob für die Annahme der Seenot eines Schiffes jedoch eine Lebensgefahr für die Personen an Bord eine zwingende Voraussetzung darstellt,⁵⁹ oder ob vielmehr die Gefahr einer schweren Gesundheitsbeeinträchtigung genügt,⁶⁰ ist umstritten. Es findet sich zwar keine ausdrücklich normierte Einschränkung des Tatbestandes der Seenot auf Lebensgefahren. Weiter spricht auch der humanitäre Kern⁶¹ der Pflicht zur Hilfeleistung für die Inklusion von Gesundheitsgefährdungen. Jedoch ist Schiffen in Seenot nicht nur Hilfe zu leisten, sondern ein Zugang zu einem Nothafen⁶² einzuräumen. Hinsichtlich des damit einhergehenden gravierenden Eingriffes in die territoriale Souveränität des

⁵⁶ *Merriam-Webster*, Distress, abrufbar unter: <https://www.merriam-webster.com/dictionary/distress> (zuletzt abgerufen am 18.8.2019), Definition 3; Übersetzung des Verfassers: Eine Gefahrenlage oder eine Lage der verzweifelten Notwendigkeit.

⁵⁷ Vgl. Annex SAR 1979, Paragraph 1.3.13: “*A situation wherein there is a reasonable certainty that a vessel or a person is threatened by grave and imminent danger and requires immediate assistance*”, Offizielle Übersetzung in BGBl. 1999 II, S. 1066 (1069): „Eine Lage, in der angenommen werden muss, dass eine Person, ein Schiff oder ein anderes Fahrzeug durch eine ernste und unmittelbare Gefahr bedroht ist und sofortiger Hilfe bedarf“.

⁵⁸ Vgl. *France-New Zealand Arbitration Tribunal*, Case concerning the difference between New Zealand and France concerning the interpretation or application of two agreements, concluded on 9 July 1986 between the two States and which related to the problems arising from the Rainbow Warrior Affair (New Zealand v. France), Judgment of 30 April 1990, 10 R.I.A.A. 215, Rn. 79, S. 255; ILC Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts 2001, U.N. Doc. A/56/10, Art. 23 Kommentar Rn. 6; für eine umfassende Zusammenstellung von Definitionsversuchen siehe *v. Gadov-Stephani* (Fn. 44), S. 213 ff.

⁵⁹ So etwa *Churchill/Lowe*, *The Law of the Sea*, 3. Aufl. 1999, S. 63; *v. Gadov-Stephani* (Fn. 44), S. 225, 267 f.; *Goodwin-Gill/McAdam* (Fn. 33), S. 274; *Tanaka*, *The International Law of the Sea*, 2. Aufl. 2015, S. 81 f.; wohl auch die *International Law Commission*, vgl. ILC Draft Articles 2001 (Fn. 58), Art. 24 Kommentar Rn. 6, anders noch Rn. 10 des Kommentars zu Art. 32 der ILC Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts 1979, U.N. Doc. A/34/10.

⁶⁰ So *Bank*, in: Zimmermann/Dörschner/Machts (Fn. 46), Einführung zu Art. 11 Rn. 12 f., S. 821; wohl auch *Barnes* (Fn. 18), S. 60.

⁶¹ *de Vattel*, *Le droit des gens ou principes de la loi naturelle: appliqués à la conduite et aux affaires des nations et des souverains*, 1753, S. 170; *Barnes* (Fn. 18), S. 1; *Proelß* (Fn. 18), S. 9.

⁶² *Churchill/Lowe* (Fn. 59), S. 63; *Rosaeg* (Fn. 39), S. 57; *Barnes* (Fn. 18), S. 58; *v. Gadov-Stephani* (Fn. 44), S. 327; *Proelß* (Fn. 18), S. 21.

Küstenstaates ist der Begriff der Seenot strikt auszulegen.⁶³ Somit ist ein Begriff der Seenot zu wählen, der die unmittelbar bevorstehende⁶⁴ Lebensgefahr von Personen an Bord als zwingendes Kriterium beinhaltet. Erst recht befinden sich Menschen über Bord dann in Seenot, wenn eine Lebensgefahr nicht ausgeschlossen werden kann. Im Übrigen scheidet die reine Gefährdung des Schiffes als solchen oder dessen Ladung als Basis für Seenot aus.⁶⁵

b) Ausschluss der Pflicht

Die Pflicht zur Hilfeleistung hat zwei tatbestandliche Grenzen.

aa) Gefahr für Schiff, Besatzung oder Passagiere

Bereits Art. 11 CASS 1910 und Art. 8 des Übereinkommens zur einheitlichen Feststellung von Regeln über den Zusammenstoß von Schiffen⁶⁶ regelten, dass der Kapitän des Schiffes nur dann Hilfe zu leisten hat, wenn er dadurch nicht eine ernste Gefahr für Schiff, Besatzung oder Passagiere schafft. Dieser Ausschlussstatbestand findet sich auch in den später entstandenen internationalen Abkommen⁶⁷, insbesondere auch in Art. 98 Abs. 1 UNCLOS 1982, wieder. Die Völkerrechtskommission hat dies außerdem – wenn auch nicht bindend – schon im Jahre 1956 für geltendes Völkerrecht befunden.⁶⁸

⁶³ *v. Gadon-Stephani* (Fn. 44), S. 267; *Tanaka* (Fn. 59), S. 82; anders wohl *Barnes* (Fn. 18), S. 60, der einen weiten Begriff der Seenot zulässt, jedoch auf weitere Voraussetzungen eines Zugangs zu Nothäfen hinweist.

⁶⁴ *v. Gadon-Stephani* (Fn. 44), S. 343; *Noyes*, *Ships in Distress*, in: Wolfrum, *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, 2007, Paragraph 1; *Tanaka* (Fn. 59), S. 8 f.; anders *Komp*, in: Moreno-Lax/Papastavridis, *'Boat Refugees' and Migrants at Sea: A Comprehensive Approach*, 2016, S. 222 (234 ff.), die argumentiert, es genüge auch, wenn die Gefahrenlage nicht unmittelbar bevorsteht, da es dann oftmals zu spät für eine Rettung sein wird.

⁶⁵ So im Ergebnis auch *Tanaka* (Fn. 59), S. 82; *Churchill/Lowe* (Fn. 59), S. 63; anders *v. Gadon-Stephani* (Fn. 44), S. 417 f., die die Gefährdung des Schiffes zwar als Seenot anerkennt, jedoch nicht mit den gleichen Rechtsfolgen wie bei der Gefährdung von Menschenleben verbindet; grundlegend anderer Ansicht *Bank*, in: Zimmermann/Dörschner/Machts (Fn. 46), Einführung zu Art. 11 Rn. 14, S. 822.

⁶⁶ BCC 1910.

⁶⁷ *Convention on the High Seas* (Fn. 36), Art. 12; *International Convention on Salvage 1989* (Fn. 37), Art. 10.

⁶⁸ ILC Draft Articles 1956 (Fn. 36), Art. 36 Kommentar; vgl. zum Ausschlussstatbestand auch *Bank*, in: Zimmermann/Dörschner/Machts (Fn. 46), Einführung zu Art. 11 Rn. 27 S. 825; *UNHCR* (Fn. 32), Rn. 6, S. 2.

bb) Vernünftigkeit⁶⁹

Werden die Personen in Seenot nicht gefunden, sondern reagiert der Kapitän auf ein Notsignal oder sonstige Informationen zu einer Seenot, stellt das Seevölkerrecht ihn von seiner Pflicht zur Hilfeleistung weiterhin frei, wenn ein Handeln von ihm nicht vernünftigerweise erwartet werden kann.⁷⁰ Dem Kapitän obliegt in einem solchen Fall eine Ermessensentscheidung, bei der von ihm alle relevanten Umstände⁷¹ der Seenotsituation in Betracht gezogen werden müssen.⁷²

5. Ergebnis zu I.

Im Ergebnis besteht eine Pflicht zur Hilfeleistung in Fällen der Seenot, wobei bei der Feststellung einer solchen eine unmittelbar bevorstehende Gefahr für Menschenleben zu fordern ist. Gefährdungen von Schiffen als solchen oder deren Ladung genügen hingegen nicht als Grundlage für die Annahme einer Seenot. An die Personen in Seenot sind keine weiteren Voraussetzungen zu knüpfen, sie sind unabhängig von jeglichen persönlichen Eigenschaften von der Pflicht geschützt. Die Hilfeleistung müssen die Kapitäne, Flaggen- sowie Küstenstaaten sicherstellen. In örtlicher Hinsicht bestehen ebenfalls keine Einschränkungen, abgedeckt ist die ganze See. Ihre Schranken findet die Pflicht zur Hilfeleistung in ernststen Gefahren für Schiff, Besatzung oder Passagiere bzw. in der Unvernünftigkeit einer Reaktion auf Informationen zu einer Seenot.

II. Inhalt dieser Pflicht bzw. Voraussetzungen einer Rettung

Nachdem die Voraussetzungen des Bestehens einer Pflicht zur Hilfeleistung herausgearbeitet worden sind, verbleibt die Frage, wie eine solche Hilfeleistung inhaltlich tatsächlich auszugestalten ist. Paragraph 1.3.2 Annex SAR 1979 definiert den Begriff der Rettung und identifiziert drei Bestandteile einer erfolgreichen Rettung: die Bergung auf See,⁷³ die (medizinische) Erstversorgung an Bord⁷⁴ und die Verbringung an einen sicheren Ort⁷⁵. Es ist jedoch zu beachten, dass diese Definition grundsätzlich keinen bindenden Charakter hat und selbst Paragraph 2.1.10 den Begriff nicht den Begriff der Rettung, sondern

⁶⁹ Englisch: *reasonableness*.

⁷⁰ ILC Draft Articles 1956 (Fn. 36), Art. 36(b); Convention on the High Seas (Fn. 36), Art. 12; UNCLOS 1982, Art. 98 Abs. 1 lit. b.

⁷¹ Beispiele sind hierbei etwa die Anzahl von Menschen an Bord, die Ausstattung des Schiffes oder die Wetterverhältnisse.

⁷² *Nandan/Rosenne/Grandy* (Fn. 32), Rn. 98.11(c); *Bank*, in: Zimmermann/Dörschner/Machts (Fn. 46), Einführung zu Art. 11 Rn. 27, S. 825.

⁷³ Dazu unten **C. II. 1.**

⁷⁴ Dazu unten **C. II. 2.**

⁷⁵ Dazu unten **C. II. 3.**

den der *assistance*, also der Hilfeleistung, aufgreift.⁷⁶ Gleichzeitig ist unverkennbar, dass eine erfolgreiche Rettung den Idealfall und damit den Maßstab einer Hilfeleistung bilden muss.⁷⁷ Des Weiteren besteht der Kern der Pflicht zur Hilfeleistung darin, der Lebensgefahr der in Seenot Geratenen Abhilfe zu schaffen. Wie sogleich noch näher behandelt wird, dienen alle Bestandteile des Rettungsbegriffes diesem Zweck. Zuletzt kann man schwerlich eine Art der ernsthaften Hilfeleistung feststellen, bei der nicht diese Maßnahmen getroffen werden. Im Folgenden wird deshalb mit der aus Paragraph 1.3.2 des Annexes zu SAR 1979 folgenden Aufteilung gearbeitet.

1. Bergung auf See

Der erste Schritt der Seenotrettung ist die Bergung der in Seenot geratenen Menschen durch das rettende Schiff. Mit Aufnahme der Personen an Bord ist dieses Erfordernis der Rettung erfüllt.

2. Medizinische Erstversorgung und sonstige Bedürfnisse

Ein weiterer essentieller Bestandteil einer Rettung auf See ist die Versorgung der Geretteten an Bord.⁷⁸ Die Besatzung des rettenden Schiffes muss sowohl für die medizinische Erstversorgung als auch für eine Erfüllung sonstiger Bedürfnisse sorgen.⁷⁹ Eine einhellige Definition für ein solches sonstiges Bedürfnis existiert nicht. Sieht man die Rettung als konkrete Reaktion auf Seenot, die wiederum eine Lebensgefahr voraussetzt, kann man nur die lebensnotwendigen Bedürfnisse wie etwa den Schutz vor Verhungern, Verdursten oder Hypothermie unter den Pflichtbereich fallen lassen.⁸⁰ Dies wird auch dadurch bestätigt, dass nach dem Wortlaut von Paragraph 1.3.2 des Annexes zu SAR 1979 lediglich eine medizinische Erstversorgung, nicht jedoch eine umfassende medizinische Versorgung zu leisten ist.

3. Verbringung an einen sicheren Ort

Den Abschluss der Rettung von Personen in Seenot bildet die Verbringung an einen sicheren Ort.⁸¹ Welche Anforderungen an einen sicheren Ort zu stellen

⁷⁶ Proelß (Fn. 18), S. 16.

⁷⁷ Weinzierl/Lisson (Fn. 19), S. 38.

⁷⁸ Annex SAR 1979, Paragraph 1.3.2; Bank, in: Zimmermann/Dörschner/Machts (Fn. 46), Einführung zu Art. 11 Rn. 28, S. 825; Weinzierl/Lisson (Fn. 19), S. 38.

⁷⁹ Ebd.

⁸⁰ So auch die IMO Guidelines on the Treatment of Persons Rescued at Sea, IMO Resolution MSC.167(78) (im Folgenden: IMO-Richtlinien), siehe dort Paragraph 6.12.

⁸¹ Vorgesehen in Annex SAR 1979, Paragraph 1.3.2 sowie in Annex SOLAS 1974, Kap. V Regelung 33(1-1); als Teil der Rettung anerkannt von der Europäischen Kommission (SEC (2007) 691, 2.3.2), dem Deutschen Institut für Menschenrechte

sind, ergibt sich nicht unmittelbar aus den einschlägigen Normen. Gleichzeitig findet sich keine völkergewohnheitsrechtliche Definition.⁸² Aus diesem Grund werden im Folgenden zunächst grundlegende Anforderungen an einen sicheren Ort identifiziert. Sodann wird behandelt, ob zwingender Teil der Verbringung an einen sicheren Ort die Ausschiffung der Geretteten ist.

a) Grundlegende Anforderungen an einen sicheren Ort

Zwar variieren die Erfordernisse für einen sicheren Ort von Fall zu Fall,⁸³ womit eine genaue Umschreibung eines *place of safety* anhand abstrakter Kriterien nicht gelingen wird.⁸⁴ Wie Paragraph 6.12 der unverbindlichen IMO-Richtlinien zum Umgang mit auf See Geretteten⁸⁵ klarstellt, ist *place of safety* jedoch nur ein solcher Ort, an dem die Rettungsaktion beendet werden kann. Dies wiederum setzt voraus, dass für die lebensnotwendigen Bedürfnisse wie Nahrung oder Unterkunft gesorgt ist und keine weitere Lebensgefahr für die Geretteten besteht.⁸⁶ Auch soll

(Weinzjerl/Lisson (Fn. 19), S. 38 ff.) und dem Schiffssicherheitsausschuss der IMO (MSC 79/22/6, Rn. 18); anders Proelß (Fn. 18), S. 18, 21, der aber – wohl entgegen den IMO-Richtlinien – die Pflicht zur Verbringung an einen sicheren Ort und eine Pflicht zur Verbringung an Land nicht als unabhängig voneinander, sondern vielmehr als korrespondierend erfasst.

⁸² UNHCR (Fn. 32), Rn. 11, S. 4.

⁸³ Vgl. Paragraph 6.15 IMO Richtlinien: “[...] *delivery to a place of safety should take into account the particular circumstances of the case. These circumstances may include factors such as the situation on board the assisting ship, on scene conditions, medical needs, and availability of transportation or other rescue units. Each case is unique, and selection of a place of safety may need to account for a variety of important factors*”, Übersetzung des Verfassers: „bei der Verbringung an einen sicheren Ort sollen die speziellen Umstände des Falles in Betracht gezogen werden. Diese Umstände können Faktoren wie die Situation an Bord des helfenden Schiffes, die Bedingungen vor Ort, medizinische Bedürfnisse, und die Verfügbarkeit von Transportmöglichkeiten und anderen Rettungseinheiten sein. Jeder Fall ist einzigartig und zur Auswahl eines sicheren Ortes kann die Berücksichtigung einer Vielfalt von wichtigen Faktoren erforderlich sein“; Für den Fall der Rettung von Flüchtlingen vgl. Paragraph 6.17 IMO Richtlinien, der aufgibt zu berücksichtigen, dass an dem Ort einer Ausschiffung keine Gefahr für die Leben oder Freiheiten derjenigen, die eine wohlbegründete Angst vor Verfolgung geltend machen, besteht.

⁸⁴ So statuiert auch Annex SAR 1974, Paragraph 3.1.6.4, dass Rettungszentren den am besten geeigneten Ort für eine Ausschiffung von Geretteten feststellen sollen: „*Each Party shall authorize its rescue co-ordination centres: [...] to make the necessary arrangements in co-operation with other RCCs to identify the most appropriate place(s) for disembarking persons found in distress at sea*“.

⁸⁵ IMO-Richtlinien; Aufgrund zahlreicher Verweise auf die Richtlinien im Annex SAR 1979, dort etwa Paragraph 2.1.2 oder 3.1.9, sind diese als Hilfsmittel zur Auslegung des Normtextes heranzuziehen.

⁸⁶ Paragraph 6.12 IMO-Richtlinien.

sich der Ort eignen, um weitere Vorkehrungen für den Transport der Geretteten an ihr nächstes Ziel treffen zu können.⁸⁷

Zumindest diese Voraussetzungen lassen sich durch eine teleologische Auslegung der bereits oben dargestellten, zur Hilfeleistung verpflichtenden Normen, bestätigen: Wenn das Ziel der Seenotrettung in der Befreiung von Menschen in Seenot aus einer lebensbedrohlichen Lage besteht, kann dieses Ziel nicht damit erreicht werden, die Geretteten an einem Ort zu belassen, an dem sie sich weiterhin in einer lebensbedrohlichen Lage befinden.⁸⁸ Die angeführten Anforderungen an den *place of safety* entfalten somit zwar keine direkte Bindungswirkung über die IMO-Richtlinien. Sie sind jedoch den völkerrechtlich bindenden Abkommen im Wege der Auslegung zu entnehmen und ihnen damit immanent. Die Verbringung an einen sicheren Ort und die Anforderungen an einen solchen entspringen letztlich dem Sinn und Zweck der Seenotrettung. Für Staaten, die nicht Vertragsparteien der die Pflicht zur Seenotrettung statuierenden Abkommen sind, gelten die Voraussetzungen an den sicheren Ort also ebenso.

b) Pflicht zur Ausschiffung

Fraglich und nicht abschließend geklärt ist, ob die Verbringung an einen sicheren Ort beinhaltet, die Geretteten auszuschiffen. Dabei muss zunächst festgestellt werden, dass kein einschlägiges Abkommen ausdrücklich eine entsprechende Pflicht statuiert.⁸⁹ Zwar scheinen die 2004 eingeführten Änderungen⁹⁰ von SOLAS 1974 und SAR 1979 *prima facie* eine Pflicht zur Ausschiffung zu schaffen. Bei näherer Betrachtung ergibt sich indes, dass die Normen lediglich eine Pflicht der Kooperation und Koordination statuieren, keine Pflicht zur tatsächlichen

⁸⁷ Paragraph 6.12 IMO-Richtlinien.

⁸⁸ So auch *Weinzjerl/Lisson* (Fn. 19), S. 38 f.

⁸⁹ *Weinzjerl/Lisson* (Fn. 19), S. 40 f.; *Proelß* (Fn. 18), S. 14 und S. 21; *Bank*, in: *Zimmermann/Dörschner/Machts* (Fn. 46), Einführung zu Art. 11 Rn. 31, S. 825.

⁹⁰ Einführung von den identischen Normen Kap. V Regelung 33(1-1) Annex SOLAS 1974 und Paragraph 3.1.9 Annex SAR 1979: „Parties shall co-ordinate and co-operate [...] so that survivors assisted are disembarked from the assisting ship and delivered to a place of safety, taking into account the particular circumstances of the case and guidelines developed by the Organization. In these cases, the relevant Parties shall arrange for such disembarkation to be effected as soon as reasonably practicable.“; Offizielle Übersetzung von Annex SAR 1989, Paragraph 3.1.9 in BGBl. 2007 II, S. 782 (785 f.): „Die Vertragsparteien sorgen für Koordinierung und Zusammenarbeit, [...] damit Überlebende, denen Hilfe geleistet wurde, von Bord des Hilfe leistenden Schiffes gehen können und an einen sicheren Ort gebracht werden, wobei die besonderen Umstände des Einzelfalls und die von der Organisation erarbeiteten Richtlinien zu berücksichtigen sind. In diesen Fällen sorgen die betreffenden Vertragsparteien dafür, dass die Ausschiffung so bald erfolgt, wie dies mit angemessenem Aufwand durchführbar ist.“.

Ausschiffung.⁹¹ Dass sich eine solche Pflicht auch ohne eine eindeutige Normierung herleiten lässt, ist alleine deswegen allerdings nicht ausgeschlossen.⁹² Zunächst stellt sich die Frage, ob sich nur ein an Land gelegener Ort eignet, die Geretteten dorthin zu verbringen, oder ob vielmehr auch ein Schiff *place of safety* sein kann (aa)). In letzterem Fall wäre eine generelle, sich aus jener Voraussetzung ergebende, Pflicht zur Ausschiffung der Personen abzulehnen.⁹³ Ebenfalls könnte sich eine Pflicht zur Ausschiffung aus Wechselwirkungen des Seevölkerrechts und der allgemeinen Menschenrechte ergeben (bb)). Des Weiteren ist zu klären, ob sich eine Pflicht zur Ausschiffung im Falle der Rettung von Flüchtlingen und Asylsuchenden vor dem Hintergrund flüchtlingsrechtlicher Verpflichtungen herleiten lässt bzw. ob sich eine entsprechende völkergewohnheitsrechtliche Pflicht etabliert hat (cc)). Zuletzt soll behandelt werden, ob einer gegebenenfalls unerwünschten Verbringung an Land nicht in jedem Fall die territoriale Souveränität des Küstenstaates entgegensteht (dd)).

aa) Das Schiff als *place of safety*

Priorisiertes Merkmal des sicheren Ortes ist der Ausschluss einer Lebensgefahr für die geretteten Personen.⁹⁴ Daraus ist zu schließen, dass der Aufenthalt von Geretteten auf Schiffen, soweit eine Lebensgefährdung ausgeschlossen werden kann, grundsätzlich als sicher aufzufassen ist.⁹⁵ Bei näherer Betrachtung ist allerdings zwischen reinen Rettungsschiffen und Schiffen, die eine Rettung nur hilfsweise vornehmen, zu differenzieren.⁹⁶ So sind beispielsweise Handelsschiffe, die nur hilfsweise Personen in Seenot aufgenommen haben, oft nicht ausreichend ausgestattet, um eine Vielzahl von Personen adäquat zu versorgen, ohne das Schiff selbst zu gefährden.⁹⁷ Weiterhin müssen helfende Schiffe schnellstmöglich

⁹¹ *Weinzjerl/Lisson* (Fn. 19), S. 41; *Proelß* (Fn. 18), S. 21; *Bank*, in: Zimmermann/Dörschner/Machts (Fn. 46), Einführung zu Art. 11 Rn. 37, S. 827; *Rab* (Fn. 24), S. 124.

⁹² Vgl. nur *v. Brevern/Bopp*, Seenotrettung von Flüchtlingen, *ZaöRV* 62 (2002), 841 (842), von denen argumentiert wird, die Pflicht zur Ausschiffung sei in der Rettungspflicht von Kapitänen und Staaten enthalten, da sie offensichtlicher Teil einer Rettung ist.

⁹³ Eine solche Pflicht ablehnend: *Bank*, in: Zimmermann/Dörschner/Machts (Fn. 46), Einführung zu Art. 11 Rn. 31, S. 825; *Rosaeg* (Fn. 39), S. 66; *Barnes* (Fn. 18), S. 63; *Proelß* (Fn. 18), S. 35.

⁹⁴ Siehe oben **D. II. 3. a)**.

⁹⁵ Anders handhabt dies die Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache (Frontex): Art. 10 der Verordnung Nr. 656/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Mai 2014 schreibt eine Ausschiffung vor, deren Ort von der jeweiligen Situation abhängig ist.

⁹⁶ Vgl. Paragraphen 6.13 und 6.14 IMO Richtlinien; *Rab* (Fn. 24), S. 127.

⁹⁷ Paragraph 6.13 IMO-Richtlinien; *Bank*, in: Zimmermann/Dörschner/Machts (Fn. 46), Einführung zu Art. 11 Rn. 34, S. 826; *Rab* (Fn. 24), S. 127.

von ihren Verpflichtungen befreit werden, um eine ungestörte Weiterfahrt zu gewährleisten.⁹⁸ Anders stellt sich dies für Rettungsschiffe dar: Die IMO erkennt Rettungseinheiten und andere geeignete Einrichtungen als *place of safety* an – dies zumindest vorübergehend.⁹⁹ Dies überzeugt, da der Hauptzweck der Seenotrettung darin besteht, die Gefahr für Menschenleben zu bannen. Somit kann die Voraussetzung der *delivery to a place of safety* auch dadurch erfüllt werden, dass die Geretteten auf ein Rettungsschiff oder ähnliche geeignete Einrichtungen verbracht werden.¹⁰⁰ Alleine aus der seevölkerrechtlichen Voraussetzung der Verbringung an einen sicheren Ort lässt sich folglich keine generelle Pflicht zur Ausschiffung von Geretteten an Land herleiten.

bb) Implikationen der allgemeinen Menschenrechte

Der Küstenstaat ist jedoch nicht nur an das Seevölkerrecht, sondern auch an das übrige Völkerrecht gebunden. Dies beinhaltet auch die Normen zu den allgemeinen Menschenrechten. Fraglich ist, ob die Auswirkungen der Menschenrechte auf das Seevölkerrecht eine Pflicht zur Ausschiffung begründen können. Es existiert zwar kein Menschenrecht auf Ausschiffung.¹⁰¹ In Betracht kommt aber eine Verletzung des sowohl vertragsrechtlichen¹⁰² als auch völkergewohnheitsrechtlichen¹⁰³ Verbots der Folter oder der grausamen, unmenschlichen oder erniedrigenden Behandlung oder Strafe. Aus diesem Verbot ließe sich jedoch nur eine Pflicht zur Ausschiffung von Geretteten herleiten, wenn jegliches Alternativverhalten zu einer Ausschiffung der Folter oder der grausamen, unmenschlichen oder erniedrigenden Behandlung gleichgestellt werden könnte.¹⁰⁴ Wie soeben gesehen, steht es dem Küstenstaat allerdings offen, gerettete Menschen vorübergehend auf einem staatlichen

⁹⁸ *Ebd.*; Annex SAR 1979, Paragraph 3.1.9; Annex SOLAS 1974, Kap. V Regelung 33(1-1).

⁹⁹ Paragraph 6.14 IMO-Richtlinien.

¹⁰⁰ So im Ergebnis auch *Bank*, in: Zimmermann/Dörschner/Machts (Fn. 46), Einführung zu Art. 11 Rn. 39, S. 827 f.; siehe beispielsweise die Pläne des italienischen Innenministeriums, die Versorgung und Überprüfung von Geretteten auf schwimmende Einrichtungen zu verlagern, Nachweis bei *Ginffré*, in: Moreno-Lax/Papastavridis (Fn. 64), S. 248 (265 f.).

¹⁰¹ *Rosaeg* (Fn. 39), S. 75; *Rab* (Fn. 24), S. 216.

¹⁰² Siehe etwa Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, 4.11.1950, BGBl. 1952, 685, berichtet 953, Art. 3, United Nations Convention against Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, 10.12.1984, 1465 U.N.T.S. 85, Art. 3 und International Covenant on Civil and Political Rights, 16.12.1966, 999 U.N.T.S. 171, Art. 7.

¹⁰³ *Lauterpacht/Bethlehem*, in: Feller/Türk/Nicholson: Refugee Protection in International Law: UNHCR's Global Consultations on International Protection, 2003, 87 (154), Paragraphen 226 ff. m. w. N.

¹⁰⁴ *Rab* (Fn. 24), S. 216, 223.

Rettungsschiff zu belassen. Dieses Vorgehen erreicht regelmäßig auch nicht die Schwelle der Folter oder der grausamen, unmenschlichen oder erniedrigenden Behandlung.¹⁰⁵ Damit ergibt sich aus menschenrechtlicher Perspektive ebenfalls keine pauschale Pflicht zur Ausschiffung von Geretteten.

cc) Pflicht zur Ausschiffung von geretteten Flüchtlingen und Asylsuchenden?

Im spezielleren Fall der Rettung von Flüchtlingen oder Asylsuchenden ist die Herleitung einer solchen Pflicht aufgrund der in diesem Kontext zu beachtenden Werteentscheidungen des Flüchtlingsrechts jedoch nicht ausgeschlossen.

(1) Problemstellung

Die Problematik dieses Falles liegt in den stark divergierenden Interessen der Beteiligten, namentlich der Staaten und der Geretteten, die in einen sachgerechten Ausgleich gebracht werden müssen. Das Grundproblem wird von *Barnes* treffend beschrieben:

“[...] coastal States are more open to accept those less in need of refuge in the certain knowledge that they can easily be repatriated, whereas those most in need of refuge will be spurned as a potential burden.”¹⁰⁶

So fürchten die Staaten zunächst – und dies hinsichtlich des stetig zunehmenden Menschenschmuggels über See¹⁰⁷ wohl zurecht – die illegale Einwanderung unter dem Deckmantel des Asyls. Wie der in der Einleitung behandelte Fall der *Lifeline* zeigt, liegt es weiter im Interesse der Staaten, keine zu große organisatorische, politische oder finanzielle Bürde auf sich zu nehmen, indem eine zu hohe Anzahl an Flüchtlingen ein Recht auf Asyl geltend macht.¹⁰⁸ Im europäischen Kontext wird dies dadurch verschärft, dass nach Art. 13 Abs. 1 der Verordnung Nr. 604/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26.6.2013 (Dublin-III-VO) der Mitgliedstaat, dessen Grenzen von dem Flüchtling illegal überschritten worden ist, für die Bearbeitung des entsprechenden Asylantrages zuständig ist. Rechtliches Gegenstück zu diesen Staatsanliegen und oft

¹⁰⁵ *Ebd.*, S. 223 auf Extremfälle beschränkend.

¹⁰⁶ *Barnes* (Fn. 18), S. 49; Übersetzung des Verfassers: „[...] Küstenstaaten sind eher gewillt, diejenigen aufzunehmen, die der Zuflucht weniger bedürfen, im sicheren Wissen darauf, dass jene einfach repatriert werden können, während diejenigen, die am dringendsten Zuflucht benötigen, als potentielle Belastung verschmäht werden.“; vgl. auch *Weinzierl/Lisson* (Fn. 19), S. 41 sowie *Proelß* (Fn. 18), S. 15.

¹⁰⁷ Vgl. *Oceans and the Law of the Sea: Report of the Secretary General*, U.N. Doc. A/56/58/Add.1, Rn. 67.

¹⁰⁸ Vgl. *Convention relating to the Status of Refugees*, 28.7.1951, 189 U.N.T.S. 137 (im Folgenden: *Genfer Flüchtlingskonvention* 1951), Präambel, vierte Erwägung.

angeführte¹⁰⁹ Rechtfertigung der Verhinderung der Einfahrt von Schiffen, die Flüchtlinge transportieren, stellt die nahezu uneingeschränkte Souveränität¹¹⁰ des Küstenstaates im Küstenmeer dar. Auf der anderen Seite steht außer Frage, dass die geretteten Asylsuchenden nicht nur schnellstmöglich der Verfolgung oder den Auswirkungen von Krieg und Terror entfliehen, sondern auch wohlbehalten an einen sicheren Ort gebracht werden wollen.¹¹¹ Im Folgenden wird untersucht, ob der sachgerechte Ausgleich dieser Interessenlagen in einer Pflicht zur Ausschiffung von geretteten Flüchtlingen zu sehen ist. Dabei wird zunächst das flüchtlingsrechtliche Prinzip des *non-refoulement*¹¹² mit dem Seevölkerrecht in Verbindung gesetzt und die sich daraus ergebenden Notwendigkeiten erkannt. Außerdem wird die Existenz von Völkergewohnheitsrecht im Bereich der Rettung von Flüchtlingen überprüft.

(2) Das Prinzip des *non-refoulement* und seine Auswirkungen auf die Pflicht zur Rettung

Bei der Behandlung der Seenotrettung von Flüchtlingen kann sich eine Prüfung nicht auf das Seevölkerrecht beschränken. Vielmehr muss aufgrund möglicher Wechselwirkungen auch den Wertungen des Flüchtlingsrechtes Beachtung geschenkt werden. Auch der Hohe Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen sieht die Analyse der Schnittstelle von Seevölker- und Flüchtlingsrecht als entscheidend für die Bestimmung von rechtlichen Lösungen im Gebiet der Rettung von Flüchtlingen sowie Asylsuchenden an.¹¹³ Dabei liegt die wichtigste Schnittstelle im flüchtlingsrechtlichen Prinzip des *non-refoulement*.¹¹⁴

(a) Grundlegendes zum *non-refoulement*

Art. 33 Abs. 1 der Genfer Flüchtlingskonvention 1951 statuiert das Verbot, einen Flüchtling oder einen Asylsuchenden dorthin auszuweisen, wo sein Leben oder seine Freiheit aufgrund seiner Rasse, Religion, Nationalität, Angehörigkeit

¹⁰⁹ Vgl. die in der Einleitung beschriebene Fälle der *Lifeline* und der *Open Arms*; zu dem prominenten Beispiel der *Tampa* etwa *Rosaeg* (Fn. 39), S. 47 ff.

¹¹⁰ Dazu etwa *Jessup*, Territorial Waters and Maritime Jurisdiction, 1927, S. 115 ff.; *Churchill/Lowe* (Fn. 57), S. 71 ff.; *Tanaka* (Fn. 59), S. 84 ff.

¹¹¹ Bis Ende des Jahres 2016 sind ca. 65,6 Millionen Menschen zur Flucht aufgrund von Krieg, Gewalt, Verfolgung oder Menschenrechtsverletzungen gezwungen worden, vgl. dazu etwa UNHCR, Global Trends – Forced Displacement in 2016, S. 2, abrufbar unter: <http://www.unhcr.org/5943e8a34.pdf> (zuletzt abgerufen am 18.8.2019).

¹¹² Deutsch: Nichtzurückweisung.

¹¹³ UNHCR (Fn. 32), Rn. 16, S. 5.

¹¹⁴ UNHCR (Fn. 32), Rn. 18 f., S. 5 f.; *Goodwin-Gill/McAdam* (Fn. 33), S. 281; *Bank*, in: Zimmermann/Dörschner/Machts (Fn. 46), Einführung zu Art. 11 Rn. 104, S. 848.

zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder politischen Meinung gefährdet ist.¹¹⁵ Dieses Verbot stellt einen fundamentalen Grundsatz des Flüchtlingsrechts¹¹⁶ dar und entfaltet abgesehen von der Konvention auch als Völkergewohnheitsrecht¹¹⁷ Bindungswirkung¹¹⁸. In seiner Form des Völkergewohnheitsrechts geht dieses Verbot insofern weiter als in der Normierung in der Genfer Flüchtlingskonvention 1951, als dass dem Grund der Gefährdung für Leben oder Freiheit keine entscheidende Relevanz beizumessen ist.¹¹⁹ Von dem Verbot des Art. 33 Abs. 1 Genfer Flüchtlingskonvention 1951 geschützt sind Flüchtlinge im Sinne des Art. 1A Abs. 2 der Konvention sowie Asylsuchende.¹²⁰ Einer formellen Feststellung des Flüchtlingsstatus bedarf es allerdings nicht, um von dem Schutz der Norm umfasst zu sein.¹²¹ Ebenso irrelevant ist, ob der Flüchtling bzw. der Asylsuchende illegal Eingang in das Territorium des Staates gefunden hat.¹²² Im Grundsatz entfaltet das Prinzip des *non-refoulement* nur innerhalb des Territoriums und an den Grenzen eines Staates Wirkung.¹²³ Im Kontext der Seenotrettung relevant und damit anzumerken ist, dass das Gebot des *refoulement* jedoch auch außerhalb eines Territorialgebiets, etwa auf Hoher See, zur Anwendung gelangt, wenn über die Flüchtlinge durch staatliche oder eine für einen Staat handelnde Stelle, etwa in Form einer Rettung, Zuständigkeit ausgeübt wird.¹²⁴ In sachlicher Hinsicht umfasst der Grundsatz des *non-refoulement* nicht nur

¹¹⁵ *Kälin/Caroni/Heim*, in: Zimmermann/Dörschner/Machts (Fn. 46), Art. 33(1) Rn. 1, S. 1334; *Lauterpacht/Bethlehem* (Fn. 103), S. 89, Paragraph 2.

¹¹⁶ *Kälin/Caroni/Heim*, in: Zimmermann/Dörschner/Machts (Fn. 46), Art. 33(1) Rn. 2, S. 1335.

¹¹⁷ *Kälin/Caroni/Heim*, in: Zimmermann/Dörschner/Machts (Fn. 46), Art. 33(1) Rn. 31, S. 1345; *Goodwin-Gill/McAdam* (Fn. 33), S. 248 m. w. N.; *Rab* (Fn. 24), S. 200; für eine Einschränkung hinsichtlich überwiegenden Anliegen der nationalen oder öffentlichen Sicherheit siehe *Lauterpacht/Bethlehem* (Fn. 103), S. 150, Paragraph 219.

¹¹⁸ Zum Begriff und der Bindungswirkung des Völkergewohnheitsrechts etwa *Ipsen* (Fn. 44), S. 471.

¹¹⁹ *Lauterpacht/Bethlehem* (Fn. 103), S. 126, Paragraph 139 und 127, Paragraph 143; *Rab* (Fn. 24), S. 202.

¹²⁰ *Pallis* (Fn. 19), S. 346; *Lauterpacht/Bethlehem* (Fn. 103), S. 118, Paragraph 99; *Kälin/Caroni/Heim*, in: Zimmermann/Dörschner/Machts (Fn. 46), Art. 33(1) Rn. 116, S. 1370; *Goodwin-Gill/McAdam* (Fn. 33), S. 232 f.

¹²¹ *Ebd.*; gleiches gilt wohl auch in der Ausprägung als Völkergewohnheitsrecht, vgl. *Lauterpacht/Bethlehem* (Fn. 103), S. 150, Paragraph 219.

¹²² *Goodwin-Gill/McAdam* (Fn. 33), S. 264; *Lauterpacht/Bethlehem* (Fn. 103), S. 117, Paragraph 93; *Rosaeg* (Fn. 39), S. 72; vgl. auch Art. 31 Genfer Flüchtlingskonvention 1951, der eine nachteilige Behandlung von Flüchtlingen, die illegal eintreffen, ausdrücklich untersagt.

¹²³ *Bank*, in: Zimmermann/Dörschner/Machts (Fn. 46), Einführung zu Art. 11 Rn. 57, S. 832; eingehend zur Qualifizierung des Küstenmeers als Territorialgebiet *Rab* (Fn. 24), S. 138 ff.

¹²⁴ *Lauterpacht/Bethlehem* (Fn. 103), S. 110, Paragraph 62; *Hathaway*, *The Rights of Refugees under International Law*, S. 342; *Kälin/Caroni/Heim*, in:

die Pflicht, den Flüchtling nicht an einen ihn gefährdenden Ort zurückzubringen. Ausfluss dieses Prinzips ist vielmehr auch die Pflicht, im Einzelfall das Bestehen eines Rechts auf Asyl zu prüfen.¹²⁵ Nur so kann sichergestellt werden, dass der Flüchtling nicht an einen Ort zurückgeschickt wird, an dem er gefährdet ist.¹²⁶ Der Exekutivausschuss des Programms des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen hat diese Pflicht dahingehend präzisiert, dass der Zugang zu fairen und effektiven Verfahren zur Bestimmung von Flüchtlingsstatus und Schutzbedürftigkeit gewährt werden muss, bevor ein Flüchtling an einer Grenze abgewiesen werden darf.¹²⁷ Dagegen muss betont werden, dass das Prinzip des *non-refoulement* keine Ausformung eines positiven Rechts auf Asyl darstellt.¹²⁸ Weiterhin wird die Entscheidungsfreiheit des Küstenstaates über den Verbleib von Flüchtlingen und Asylsuchenden auch nicht ausgeschlossen, sondern lediglich eingeschränkt.¹²⁹ Nur für den Fall, dass bei der Durchführung der Überprüfungen der Flüchtlingsstatus einer Person anerkannt wird, ist es für den Küstenstaat schwer haltbar, den Flüchtling an Bord des Schiffes festzusetzen: Im Hinblick auf die in der Genfer Flüchtlingskonvention 1951 kodifizierten Flüchtlingsrechte der Bewegungsfreiheit¹³⁰ und des Rechts zur Arbeit¹³¹ muss der Staat zumindest anerkannte Flüchtlinge zur Ausschiffung zulassen.¹³²

Zimmermann/Dörschner/Machts (Fn. 46), Art. 33(1) Rn. 87 ff., S. 1361; insbesondere *Rah* (Fn. 22), S. 137-179.

¹²⁵ *Pallis* (Fn. 19), S. 346; *Bank*, in: Zimmermann/Dörschner/Machts (Fn. 46), Einführung zu Art. 11 Rn. 104, S. 848; *Lauterpacht/Bethlehem* (Fn. 103), S. 118, Paragraph 100; *Goodwin-Gill/McAdam* (Fn. 33), S. 215; *Weinzierl/Lisson* (Fn. 19), S. 46.

¹²⁶ *Ebd.*

¹²⁷ Addendum to the Report of the United Nations High Commissioner for Refugees, U.N. Doc. A/52/12/Add.1, Paragraph 18(d)(iii), S. 8: “[...] *the need to admit refugees into the territories of States, which includes no rejection at the frontiers without fair and effective procedures for determining status and protection needs*”, Übersetzung des Verfassers: „[...] die Notwendigkeit der Aufnahme von Flüchtlingen in das Territorium der Staaten, was die Nichtzurückweisung an den Grenzen ohne faire und effektive Verfahren zur Bestimmung von Status und Schutzbedürftigkeit umfasst“; nahezu wortgleich Addendum to the Report of the United Nations High Commissioner for Refugees, U.N. Doc. A/53/12/Add.1, Paragraph 21(q), S. 8.

¹²⁸ *Hathaway* (Fn. 124), S. 301; *Kälin/Caroni/Heim*, in: Zimmermann/Dörschner/Machts (Fn. 46), Art. 33(1) Rn. 2, S. 1335; *Lauterpacht/Bethlehem* (Fn. 103), S. 113, Paragraph 76; *Rah* (Fn. 22), S. 130.

¹²⁹ *Hathaway* (Fn. 124), S. 301; *Bank*, in: Zimmermann/Dörschner/Machts (Fn. 46), Einführung zu Art. 11 Rn. 104, S. 848; *Lauterpacht/Bethlehem* (Fn. 103), S. 113, Paragraph 76; siehe auch *Pallis* (Fn. 19), S. 349, der konstatiert, dass die Abweisung von Flüchtlingen an der Grenze keinen Verstoß gegen das Prinzip des *non-refoulement* darstellt.

¹³⁰ Art. 26 Genfer Flüchtlingskonvention 1951.

¹³¹ Art. 17 Genfer Flüchtlingskonvention 1951.

¹³² *Pallis* (Fn. 19), S. 361.

(b) Faktisches Diktat einer Ausschiffung von geretteten Flüchtlingen?

Wie *Hathaway* anmerkt, scheint das Prinzip des *non-refoulement* zwar nicht rechtlich, immerhin aber faktisch eine Pflicht zur Aufnahme von Flüchtlingen und damit zur Ausschiffung zu diktieren.¹³³ Diese Beobachtung trifft im dieser Untersuchung zugrundeliegenden Fall der Seenotrettung nur zu, wenn die nötigen Verfahren zur Bestimmung von Status und Schutzbedürftigkeit der Schutzsuchenden nicht auch auf einem Schiff oder einer ähnlichen Einrichtung durchgeführt werden können.¹³⁴ Abgesehen davon, dass kein vorgeschriebener Ort zur Durchführung besteht,¹³⁵ ist diese Frage der rechtlichen Begutachtung allerdings weitgehend entzogen und die Beantwortung wird von den Umständen im Einzelfall abhängen.¹³⁶ Zwar hat die vom Hohen Flüchtlingskommissar 2002 einberufene Expertenrunde zum Schutz von Asylsuchenden und Flüchtlingen die Eignung nichtstaatlicher Schiffe abgelehnt.¹³⁷ Dies bedeutet aber nicht zwingend *e contrario*, dass sich staatliche Schiffe eignen.

(c) Fazit: Keine Pflicht zur Ausschiffung aus *non-refoulement*

Auch wenn man das Seevölkerrecht vor dem Hintergrund des flüchtlingsrechtlichen Prinzips des *non-refoulement* liest, lässt sich eine Pflicht zur Ausschiffung nicht herleiten.¹³⁸ Alleine der durch Überprüfung schon anerkannte Flüchtling muss hinsichtlich seiner Rechte aus der Genfer Flüchtlingskonvention 1951 ausgeschifft werden.

¹³³ *Hathaway* (Fn. 124), S. 301, beschränkend auf die Gründe der Gefährdung, die in Art. 1 Genfer Flüchtlingskonvention 1951 statuiert sind.

¹³⁴ In der Literatur mit Skepsis aufgefasst: siehe etwa *Bank*, in: Zimmermann/Dörschner/Machts (Fn. 46), Einführung zu Art. 11 Rn. 104, S. 848; *Rab* (Fn. 24), S. 204; *Giuffrè*, in: Moreno-Lax/Papastavridis (Fn. 64), S. 248 (266); siehe für ein Beispiel eines solchen Modells die Pläne des italienischen Innenministeriums, die Versorgung und Überprüfung von Geretteten auf schwimmende Einrichtungen zu verlagern, Nachweis bei *Giuffrè*, in: Moreno-Lax/Papastavridis (Fn. 64), S. 248 (265 f.).

¹³⁵ *Bank*, in: Zimmermann/Dörschner/Machts (Fn. 46), Einführung zu Art. 11 Rn. 104, S. 848; *Goodwin-Gill/McAdam* (Fn. 33), S. 411.

¹³⁶ *Rab* (Fn. 24), S. 204.

¹³⁷ UNHCR *Expert Roundtable*, Rescue-at-Sea Specific Aspects Relating to the Protection of Asylum-Seekers and Refugees, Paragraph 7, abrufbar unter: <http://www.unhcr.org/protection/globalconsult/3e5f345a0/rescue-at-sea-specific-aspects-relating-protection-asylum-seekers-refugees.html> (zuletzt abgerufen am 18.8.2019).

¹³⁸ So im Ergebnis auch *Hathaway* (Fn. 124), S. 301; *Rosaeg* (Fn. 39), S. 68, 74; wohl auch *Bank*, in: Zimmermann/Dörschner/Machts (Fn. 46), Einführung zu Art. 11 Rn. 104, S. 848; implizit *Lauterpacht/Bethlehem* (Fn. 103), S. 113, Paragraph 76.

(3) Existenz einer völkergewohnheitsrechtlichen Pflicht

Fraglich ist zuletzt, ob sich eine Pflicht zur Ausschiffung von geretteten Flüchtlingen dagegen als Völkergewohnheitsrecht etabliert hat. Voraussetzung für die Annahme von Völkergewohnheitsrecht ist nach ständiger Rechtsprechung¹³⁹ des IGH das Vorliegen von Staatenpraxis sowie *opinio iuris*, also die Meinung der Staaten, zu dem jeweiligen Handeln verpflichtet zu sein.

In einem Ratgeber für NGOs erkennt der Hohe Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen eine solche Staatenpraxis an:

“The established international practice is that asylum seekers rescued at sea should be disembarked at the next port of call, where they should always be admitted, at least on a temporary basis, pending determination of their protection needs.”¹⁴⁰

Ein anderes Bild zeichnet sich jedoch in Berichten des Hochkommissars an die UN-Generalversammlung ab. So wurde bereits zu den in der Folge des Vietnamkriegs entstandenen großen Flüchtlingsströmen¹⁴¹ aus Indochina (Vietnam, Kambodscha und Laos) berichtet, dass restriktive Grenzpolitik und eine Unsicherheit über Ausschiffung von geretteten Flüchtlingen zu weniger Rettungen führte.¹⁴² Auch bezogen auf die aktuellen Migrationsströmungen über das Mittelmeer¹⁴³ wurde in den Berichten des UNHCR festgestellt, dass zwar

¹³⁹ IGH, North Sea Continental Shelf Cases (*Bundesrepublik Deutschland v. Dänemark / Bundesrepublik Deutschland v. Niederlande*), Urt. v. 20.2.1969, ICJ Reports 3 (1969), Paragraph 74; Case Concerning the Continental Shelf (*Libyen v. Malta*), Urt. v. 3.6.1985, ICJ Reports 13 (1985), Paragraph 27; Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons, Urt. v. 8.7.1996, ICJ Reports 226 (1996), Paragraph 64.

¹⁴⁰ UNHCR, Protecting Refugees – A Field Guide for NGOs, S. 74, Antwort auf die Frage “*Are there guidelines on stowaways, or people rescued at sea, who claim asylum?*” (Übersetzung des Verfassers: „Gibt es Richtlinien zu blinden Passagieren oder auf See geretteten Personen, die ein Recht auf Asyl beanspruchen?“); Übersetzung des Verfassers: „Die etablierte Staatenpraxis ist, dass gerettete Asylsuchende am nächsten Anlaufhafen ausgeschifft werden sollten, wo diese zumindest temporär für die ausstehende Bestimmung ihrer Schutzbedürftigkeit angenommen werden sollten.“; vgl. auch Addendum to the Report of the United Nations High Commissioner for Refugees, U.N. Doc. A/36/12/Add.1, Paragraph 3, S. 21.

¹⁴¹ Es kam zu einer Flucht von circa 3 Millionen Menschen, vgl. dazu UNHCR, The State of the World’s Refugees, abrufbar unter: <http://www.unhcr.org/3ebf9bad0.html> (zuletzt abgerufen am 18.8.2019).

¹⁴² Report of the United Nations High Commissioner for Refugees to the General Assembly, U.N. Doc. A/44/12, Paragraph 6; Report of the United Nations High Commissioner for Refugees to the General Assembly, U.N. Doc. A/46/12, Paragraph 24.

¹⁴³ In den Jahren 2014 bis 2017 sind 1.766.186 Menschen über das Mittelmeer geflüchtet, von denen 15.544 Menschen auf See ertrunken oder verschollen sind, siehe UNHCR,

Europa und einige Staaten kooperieren und stark zur Annahme von auf See geretteten Flüchtlingen beitragen,¹⁴⁴ andere Staaten jedoch wiederum auf eingeschränkte Einwanderungspolitik¹⁴⁵ zurückgreifen. Selbst wenn die Europäische Migrationsagenda sich die Systematisierung lokaler Ausschiffung von geretteten Flüchtlingen zum Ziel gesetzt hat,¹⁴⁶ wird gleichzeitig erkennbar, dass dies nicht aus der Überzeugung geschieht, dazu verpflichtet zu sein.¹⁴⁷ Im Ergebnis bestätigt eine Analyse der historischen und aktuellen Staatenpraxis die oben angeführte Aussage des Hohen Kommissars nicht. Eine völkergewohnheitsrechtliche Pflicht zur Ausschiffung von geretteten Flüchtlingen ist damit im Ergebnis ebenfalls zu verneinen.¹⁴⁸

(4) Fazit: Keine pauschale Pflicht zur Ausschiffung von Geretteten

Weder die Wertungen des Flüchtlingsrechts noch das Völkergewohnheitsrecht im Bereich der Seenotrettung von Flüchtlingen begründen im Ergebnis eine pauschale Pflicht zur Ausschiffung von Geretteten. Das Prinzip des *non-refoulement* diktiert zwar eine Überprüfung von Flüchtlingsstatus und Schutzbedürftigkeit. Jedoch kann eine solche auch auf einem staatlichen Rettungsschiff durchgeführt werden. Die historische sowie die zeitgenössische

Mediterranean Sea, abrufbar unter: <http://data2.unhcr.org/en/situations/mediterranean> (zuletzt abgerufen am 18.8.2019).

¹⁴⁴ Report of the United Nations High Commissioner for Refugees to the General Assembly, U.N. Doc. A/70/12, Paragraph 24 ff.; Report of the United Nations High Commissioner for Refugees to the General Assembly, U.N. Doc. A/71/12, Paragraph 11;

¹⁴⁵ Report of the United Nations High Commissioner for Refugees to the General Assembly, U.N. Doc. A/64/12, Paragraph 43; Report of the United Nations High Commissioner for Refugees to the General Assembly, U.N. Doc. A/68/12 (Part I), Paragraph 13; Report of the United Nations High Commissioner for Refugees to the General Assembly, U.N. Doc. A/71/12, Paragraph 2 und 12; vgl. auch *Barnes* (Fn. 16), S. 54; siehe zu Flüchtlingsströmen über See in Asien Report of the United Nations High Commissioner for Refugees to the General Assembly, U.N. Doc. A/64/12, Paragraph 43 und Report of the United Nations High Commissioner for Refugees to the General Assembly, U.N. Doc. A/68/12 (Part I), Paragraph 14.

¹⁴⁶ Europäische Kommission, Non-paper on regional disembarkment arrangements, S. 1, abrufbar unter: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20180724_non-paper-regional-disembarkation-arrangements_en.pdf (zuletzt abgerufen am 18.8.2019).

¹⁴⁷ Ebd.: „*The European values of solidarity, mutual trust and shared responsibility are at the core of this holistic approach.*“; Übersetzung des Verfassers: „Die europäischen Werte der Solidarität, des gegenseitigen Vertrauens und der gemeinsamen Verantwortlichkeit bilden den Kern dieses holistischen Ansatzes.“

¹⁴⁸ So im Ergebnis auch *Rosaeg* (Fn. 39), S. 61; *Barnes* (Fn. 18), S. 54; *Proelß* (Fn. 18), S. 17 a. E.; ausführlich *Schaffer*, AYIL 1980, 213 (227 f., 233 f.) m. w. N.; statt aller, jedoch ohne Nachweise v. *Brevern/Bopp* (Fn. 92), S. 842.

Staatenpraxis bestätigt, dass gerettete Flüchtlinge nicht ausgeschifft werden müssen.

c) Ergebnis zur Verbringung an einen sicheren Ort

Die vorstehende Untersuchung zum Erfordernis der Verbringung an einen sicheren Ort hat gezeigt, dass Gerettete zwar an einen sicheren Ort verbracht werden müssen, dies jedoch nicht zwangsläufig ihre Ausschiffung beinhaltet. Entscheidendes Merkmal des sicheren Ortes ist alleine, dass dort der Lebensgefahr der Geretteten Abhilfe geleistet werden kann. Weder kann der Begriff des *place of safety* in einer Weise ausgelegt werden, wonach sich nur ein Ort an Land eignet, noch ergibt sich aus den Wertungen des Flüchtlingsrechts eine Pflicht zur Ausschiffung. Damit das flüchtlingsrechtliche Gebot des *non-refoulement* eingehalten wird, genügt die Durchführung von Überprüfungen zu Flüchtlingsstatus und Schutzbedürftigkeit. Eine Analyse der Staatenpraxis im Bereich der Seenotrettung von Flüchtlingen bestätigt dieses Ergebnis. Alleine im Falle der Feststellung des Flüchtlingsstatus einer Person lässt sich das Festsetzen des Flüchtlings an Bord schwerlich mit seinen Rechten aus der Genfer Flüchtlingskonvention 1951 in Einklang bringen.

4. Ergebnis zu den Voraussetzungen einer Rettung

Für die Voraussetzungen einer Rettung ergibt sich, dass eine solche in drei Schritten zu vollziehen ist: Zunächst sind die Personen in Seenot zu bergen. Sodann ist im Rahmen des an Bord Möglichen für medizinische Erstversorgung und die Erfüllung sonstiger lebenswichtiger Belange zu sorgen. Zuletzt sind die Geretteten an einen sicheren Ort zu verbringen. Dieser liegt jedoch nicht zwingend an Land, eine Pflicht zur Ausschiffung besteht nicht.

III. Ergebnisse

Die Ergebnisse der vorstehenden Untersuchung zur Pflicht zur Hilfeleistung lassen sich wie folgt zusammenfassen:

Die völkergewohnheitsrechtliche Pflicht zur Hilfeleistung besteht in Fällen der Seenot, die eine Gefahr für Menschenleben voraussetzt. Die Pflicht erstreckt sich auf das gesamte Seegebiet und ist nur in Sondersituationen der Gefahr für das rettende Schiff oder der Unvernünftigkeit einer Rettung ausgeschlossen.

Erfüllt wird die Hilfeleistungspflicht im Idealfall durch Rettung der Personen in Seenot, was zwar die Verbringung an einen sicheren Ort, nicht jedoch pauschal eine Ausschiffung der Geretteten beinhaltet. Zwar werden sich assistierende Handelsschiffe aufgrund mangelnder Ausstattung nicht als sicherer Ort eignen.

Die Verbringung und Belassung der Personen an Bord eines staatlichen Schiffes oder einer ähnlichen Einrichtung auf See erscheint jedoch nicht ausgeschlossen. Auch im Falle der Seenotrettung von Flüchtlingen und Asylbewerbern lässt sich keine Pflicht zur Ausschiffung feststellen, soweit nötige Überprüfungen zu Flüchtlingsstatus und Schutzbedürftigkeit der geretteten Personen auf einem staatlichen Schiff in gerechter Weise durchgeführt werden können. Auch eine völkergewohnheitsrechtliche Pflicht zur Ausschiffung scheidet mangels entsprechender internationaler Staatenpraxis aus.

Letztlich steht die Aufnahme von Geretteten im Territorialgebiet eines Staates im Ermessen des Letzteren.

E. Ausblick

Neuerungen im Seevölkerrecht, wie die 2004 eingeführten Änderungen zu SOLAS 1974 und SAR 1979, scheinen eine Ausschiffung von Geretteten aber zumindest für die Handelsschiffahrt vereinfacht zu haben.¹⁴⁹ Man wird sogar von einem verbreiteten Verständnis, dass Gerettete auszuschiffen sind, sprechen können.¹⁵⁰ Dass *de lege lata* keine Pflicht zur Ausschiffung besteht, muss trotzdem als unbefriedigend gewertet werden. Dies zeigt sich insbesondere an Fällen wie solchen der *Lifeline* und der *Open Arms* und schlägt sich zumindest mittelbar in hohen Todesraten¹⁵¹ Geflüchteter nieder. Wie der Exekutivausschuss des Programmes des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen richtig feststellt, ist es zumindest die „humanitäre Pflicht aller Küstenstaaten, Schiffen in Seenot Schutz in ihren Gewässern suchen zu lassen und Personen an Bord, die Asyl ersuchen, Asyl, oder zumindest vorübergehende Zuflucht zu gewähren“¹⁵². Gleichzeitig erscheint es aufgrund andauernden Widerstands in der Staatengemeinschaft¹⁵³ höchst fraglich, dass sich eine solche Pflicht völkerrechtlich etablieren wird. *Proelß* erkennt dieses Problem und plädiert für

¹⁴⁹ *Rab* (Fn. 24), S. 126.

¹⁵⁰ So *Proelß* (Fn. 18), S. 14.

¹⁵¹ Vgl. die Statistik der ISPI (*Villa*, Sea Arrivals to Italy: The Cost of Deterrence Policies, abrufbar unter: <https://www.ispionline.it/en/publication/sea-arrivals-italy-cost-deterrence-policies-21367> (zuletzt abgerufen am 18.8.2019), nach der im September 2018 fast jeder fünfte aus Libyen über das Mittelmeer nach Italien Geflüchtete gestorben ist oder vermisst wird.

¹⁵² Addendum to the Report of the United Nations High Commissioner for Refugees, U.N. Doc. A/34/12/Add.1, Paragraph 72(2)(c), S. 18, Übersetzung des Verfassers, Original: “It is the humanitarian obligation of all coastal States to allow vessels in distress to seek haven in their waters and grant asylum, or at least temporary refuge, to persons on board wishing to seek asylum”.

¹⁵³ Vgl. nur den Widerspruch der USA zu einem norwegischen Vorschlag, SAR 1979 in so zu ändern, dass der Küstenstaat einer Ausschiffung nicht widersprechen darf (Nachweis bei *Rosaeg* (Fn. 39), S. 62 (in Fn. 63)).

eine kreative, weniger rechtliche, Lösung.¹⁵⁴ Seinem Hinweis auf gerechte Lastenteilung ist nur beizupflichten. Krisen, in denen das Leben von Millionen von Menschen bedroht ist, bedürfen zur Bewältigung unzweifelhaft internationaler Kooperation und Solidarität. Diese Werte sind zwar bereits ausdrücklich in den einschlägigen Konventionen aufgeführt.¹⁵⁵ Auch schreibt Art. 1 Abs. 3 UN-Charta die internationale Kooperation zur Lösung internationaler Probleme wirtschaftlicher, sozialer, kultureller und humanitärer Natur als Zweck der Vereinten Nationen vor. Allerdings ist die internationale Gemeinschaft nicht nur dazu aufgerufen, diese Prinzipien des Völkerrechts zu den Leitmotiven der Seenotrettung zu erklären, sondern sie auch ihren Zielen entsprechend und gebührend umzusetzen.

Ein praktisches und sehr zu begrüßendes Beispiel sind die Rettungs- und Umsiedlungspläne, die für die Flüchtlingsströme aus Indochina in den 1980er Jahren von dem Hohen Flüchtlingskommissar in Kooperation mit einigen Staaten entwickelt worden sind.¹⁵⁶ Durch vorübergehende Aufnahme im Küstenstaat und anschließende Verteilung der Geretteten unter anderen Staaten konnte die Krisensituation wesentlich entschärft werden.¹⁵⁷ Auch, wenn sich die heutigen Flüchtlingsströmungen als komplexer und damit als größere Hürde darstellen,¹⁵⁸ könnte zwischenstaatliche Kooperation in dieser Form zweifelsohne einen großen Beitrag zur Rettung von Menschenleben leisten. Gerade Modelle, die auf kurzzeitige Zuflucht für die Geretteten setzen, eignen sich als Kompromiss zwischen Staaten- und Flüchtlingsinteressen, der es den Geflüchteten zumindest für kurze Zeit ermöglicht, der Lebensgefahr zu entgehen.¹⁵⁹

Der Hohe Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen schlägt zur Bewältigung größerer Flüchtlingsströmungen ein internationales Rahmenprogramm vor, das die gegenseitige Unterstützung bei Suche, Rettung, gegebenenfalls vorübergehenden Aufnahme und letztlich auch bei der

¹⁵⁴ Proelß (Fn. 18), 35.

¹⁵⁵ Siehe etwa die Präambel SAR 1979.

¹⁵⁶ Disembarkation Resettlement Offers (DISERO) sowie Rescue at Sea Resettlement Offers (RASRO); 1985 haben an DISERO Australien, Kanada, Frankreich, Deutschland, Neuseeland, Schweden, Schweiz und die USA teilgenommen, siehe *Goodwin-Gill*, *The Refugee in International Law*, 2. Aufl. 1996, S. 158 (in Fn. 187).

¹⁵⁷ *Goodwin-Gill* (Fn. 156), S. 158 f. Zwischen 1979 und 1981 konnten so 38.776 Menschen gerettet und im Gegenzug für Aufnahmegarantien durch die Flaggenstaaten der geretteten Schiffe ausgeschifft werden.

¹⁵⁸ *Barnes* (Fn. 18), S. 74; *UNHCR* (Fn. 32), Rn. 39, S. 10.

¹⁵⁹ So auch *Barnes* (Fn. 18), S. 72 f. und *Goodwin-Gill* (Fn. 156), S. 200 f.

Rückführung von Flüchtlingen zum Ziel haben soll.¹⁶⁰ Es ist nur zu fordern, dass die Staatengemeinschaft die kooperative Ausarbeitung eines solchen Programms als elementaren Belang zur Rettung von Menschenleben in aktuellen, wie in kommenden Krisen erkennt und umsetzt.

¹⁶⁰ *UNHCR* (Fn. 32), Rn. 40 S. 11.