

PRIVATE SEENOTRETTUNG IM MITTELMEER

DER „CODE OF CONDUCT FOR NGOS“ UND SEINE (UN-)VEREINBARKEIT MIT INTERNATIONALEM SEERECHT

Im Juli diesen Jahres legte Italien den NGOs, die im Mittelmeer Seenotrettung leisten, einen Verhaltenskodex vor. Zahlreiche NGOs sahen sich durch die Regelungen in ihren Hilfsmöglichkeiten beschnitten und verweigerten die Unterschrift. Aber abgesehen von praktischer Kritik, stellt sich die Frage, ob der Kodex überhaupt dem Regelwerk des internationalen Seerechts stand hält.

Befindet sich ein Schiff in Seenot, ist es keine Frage der Barmherzigkeit, Hilfe zu leisten. Die Rettung von Menschen in Seenot ist vielmehr die Pflicht jedes*r Kapitäns*in. Diese ist beispielsweise in Art. 98 des Seerechtsübereinkommen (SRÜ) verankert. Aber auch Staaten sind zu Such- und Rettungsmaßnahmen verpflichtet und müssen geeignete Dienste bereitstellen, um Such- und Rettungsaktionen durchführen zu können, wie in der Anlage, Kap. II, Nr. 2.2.1 des Übereinkommens über den Such- und Rettungsdienst auf See nachzulesen ist. Diese Pflicht trifft zunächst die Küstenstaaten. Anders als beispielsweise zur Sicherung der europäischen Außengrenze wurde bislang auch keine Kompetenz der EU zu einer gemeinsamen Seenotrettung geschaffen. In Reaktion auf zahlreiche Tote im Mittelmeer wurde Italien daher im Oktober 2013 aktiv und etablierte den Marineeinsatz Mare Nostrum, mit dem in einem Jahr über 100.000 Menschen gerettet werden konnten.¹ Allerdings hoffte Italien vergebens auf die finanzielle Unterstützung der restlichen EU- Staaten, wie es die Fortführung des Rettungseinsatzes verlangt hätte.² Stattdessen wurde der Einsatz kritisiert, indem er als zu vermeidende „Brücke nach Europa“ titulierte wurde.³ Bereits hier klingt die Kritik einer „Sogwirkung“ an, die auch in der heutigen Debatte gegen Rettungseinsätze im Mittelmeer angeführt wird: Seenotrettung erhöhe die Wahrscheinlichkeit für Geflüchtete lebend nach Europa zu gelangen und stelle somit einen zusätzlichen Anreiz zu fliehen dar. Dabei verkennt dieser Ansatz die tatsächlichen Gründe, warum Menschen aus ihrer Heimat fliehen und scheint zudem zynisch angesichts der fehlenden sicheren Einreisemöglichkeiten in die EU.

Dennoch konnten sich die Befürworter*innen von Mare Nostrum nicht durchsetzen, sodass der Einsatz nach nur einem Jahr von Triton abgelöst wurde, einem Marineeinsatz unter der Führung der Grenzschutzagentur FRONTEX. Ziel von Triton sollte aber ausdrücklich nicht die Seenotrettung sein. Der Fokus lag vielmehr auf der Sicherung der Außengrenzen vor „illegaler Einwanderung“. Vergleichbar

mit Mare Nostrum war Triton auch deswegen nicht, weil für ihn nur ein Drittel der finanziellen Mittel zur Verfügung standen und das Einsatzgebiet deutlich verkleinert wurde. Während Mare Nostrum bis vor die libysche Küste, also bis zu 160 Seemeilen von der Küste Italiens und Lampedusa entfernt, im Einsatz war, reichte das Einsatzgebiet von Triton nur bis ca. 30 Seemeilen vor die europäische Küste.⁴ Der Rückgang staatlicher Seenotrettung seit dem Ende von Mare Nostrum wurde und wird begleitet von zunehmenden privaten Seenotrettungen durch Organisationen wie Ärzte ohne Grenzen, Sea- Watch e.V., Jugend Rettet e.V. oder SOS Méditerranée. Inzwischen übernehmen die NGOs 40% der Seenotrettungen im Mittelmeer, weil die Staaten ihren Rettungspflichten nur lückenhaft nachkommen.⁵

Verbot des transshipment von Geretteten

Anstatt sich aber mit den NGOs zu solidarisieren, erließ die EU-Kommission einen Aktionsplan, der unter anderem der „Verringerung des Migrationsdrucks“ dienen sollte. Hierin schlug die Kommission Italien vor, einen Verhaltenskodex für NGOs aufzustellen, die im Mittelmeer Seenotrettung leisten.⁶ Italien legte einen solchen „Code of Conduct for NGOs“⁷ daraufhin im Juli 2017 vor. Da der Kodex aber weder als europäischer Rechtsakt, noch als völkerrechtlicher Vertrag abgeschlossen wurde, besitzt er nur innerstaatliche Rechtsbindung und muss somit geltendes Völkerrecht achten.

Dies ist bezüglich mehrerer Gesichtspunkte kritikwürdig. So findet sich im Kodex beispielsweise das Verbot des transshipment, also der Weitergabe von Geretteten an andere Schiffe. Dies lässt außer Acht, dass die NGOs selbst oft nur eine erste Notversorgung leisten können, sodass sie die Geretteten dann an größere Schiffe weitergeben. Mit dem Kodex sollen die NGOs nun allerdings dazu verpflichtet werden, die Geretteten selbst in einen sicheren Hafen zu bringen. Unmittelbar aus dem Völkerrecht ergibt sich eine solche Pflicht nicht. Vielmehr schreibt Kap. V/33 Abs. 1.1 des Internationalen Übereinkommens von 1974 zum Schutz des menschlichen Lebens auf See vor, dass Gerettete innerhalb einer angemessenen Zeit an einen „sicheren Ort“ zu bringen sind. Ob dieser sichere Ort ein anderes Schiff ist oder ein Hafen, ist dabei nicht entscheidend, wie die Resolution MSC.167(78) der International Maritime Organization ausdrücklich festlegt. Vielmehr kommt es laut dem Annex 6.12 der Resolution drauf an, dass die Geretteten nicht mehr um ihr Leben fürchten müssen und ihren menschlichen Grundbedürfnissen, wie Nahrung und medizinische Versorgung, nachgekommen wird. Einem*r Kapitän*in steht es also grundsätzlich frei, nach diesem Maßstab die Geretteten auf ein anderes Schiff oder in einen sicheren Hafen zu bringen. Die-

se Wahl dürfte erst dann nicht mehr bestehen, wenn der Transport von Geretteten in einen sicheren, aber weit entfernten Hafen das Leben weiterer noch in Seenot befindlichen Menschen in Gefahr bringen würde. In einem solchen Fall verlangt gerade die völkerrechtliche Hilfeleistungspflicht bei Seenot gem. Art. 98 SRÜ das transshipment von Geretteten.⁸ Dieser Konstellation scheint sich auch der Kodex bewusst zu sein, da er Notsituationen von dem Verbot ausnimmt. An dieser Stelle entpuppt sich der Kodex daher schlicht als überflüssig.

Einfuhr nur bei offensichtlicher Lebensgefahr

Eine weitere zweifelhafte Regelung ist das absolute Verbot der Einfahrt in libysche Küstengewässer. Tatsächlich unterliegen Küstengewässer gem. Art. 2,3 SRÜ der Souveränität des Küstenstaates. Im Gegensatz zur territorialen Souveränität auf Landgebieten, herrscht darin aber gem. Art. 17 SRÜ das Recht zur friedlichen Durchfahrt. Auch besteht in fremden Küstengewässern gem. Art. 18 II, S. 2 iVm. Art. 98 SRÜ die Pflicht zur Hilfeleistung. Es ist daher durchaus völkerrechtskonform, in fremde Küstengewässer einzufahren, um dort Seenotrettung zu leisten. Der Kodex erkennt eine Ausnahme des Verbotes der Einfuhr aber nur bei einer „offensichtlichen Gefahr menschlichen Lebens“ an. Damit versucht der Kodex die Definition der Seenot im Vergleich zu bereits bestehenden Definitionen deutlich zu reduzieren. So ist beispielsweise im Rahmen des FRONTEX-Einsatzes gem. Art. 9 der Verordnung 656/2014 bei der Beurteilung der Seenot mit zu berücksichtigen, ob das Schiff seetüchtig ist, in welchem Verhältnis die Anzahl der Insassen zu Art und Zustand des Schiffes steht oder ob hinreichend Sicherheitsausrüstung vorhanden ist. Eine Kompetenz Italiens zu einer einseitigen Neudefinition der Seenot, die diese auf eine offensichtliche Lebensgefahr reduziert, existiert hingegen nicht.⁹

Schließlich droht der Kodex den NGOs bei Nichteinhaltung oder fehlender Unterschrift mit der Verweigerung des Hafenzugangs. Zwar kennt das Völkerrecht keine Verpflichtung von Staaten, Ankommenden Hafenzugang zu gewähren, wohl aber ein Nothafenrecht. Hiernach muss einem Schiff eben dann Hafenzugang gewährt werden, wenn es sich in Seenot befindet oder eine unmittelbare Gefahr für die Insassen besteht.¹⁰ Bei den Geretteten aus dem Mittelmeer dürfte dies regelmäßig der Fall sein. So berichten Helfer*innen vor Ort von zahlreichen Verwundungen und Verätzungen der Ankommenden, aber auch von Vergewaltigungen und Misshandlungen.¹¹ Zudem wäre eine solche Verweigerung unvereinbar mit dem Gebot der Nicht-Zurückweisung, das sich sowohl aus der Genfer Flüchtlingskonvention, als auch aus der Europäischen Menschenrechtskonvention ergibt. Demnach ist es verboten, Menschen durch Abschiebungen an einen unsicheren Ort zurückzubringen, die vor Verfolgung fliehen. Eine pauschale Verweigerung des Hafenzugangs ist also nicht nur mit internationalem Seerecht unvereinbar, sondern auch mit dem internationalen Flüchtlingsrecht.

Weshalb aber ein Kodex, der in Teilen überflüssig ist, da er bereits geltendes Seerecht beschreibt, und in anderen Teilen gar mit Völkerrecht unvereinbar ist? Eine mögliche Antwort hierauf ist der Versuch, auch die private Seenotrettung zu beschränken. Populistischen Argumentationsmustern, wie die Konstruktion einer Sogwirkung, sowie



CCO Creative Commons

der Abschottungspolitik der EU werden damit Rechnung getragen. In Anbetracht der Tatsache, dass stetig Menschen auf ihrer Flucht über das Mittelmeer in Seenot geraten, scheint es paradox, auch noch die lebensrettenden Tätigkeiten der NGOs durch einen Kodex zu beschränken und zu kriminalisieren. Stattdessen ist die Etablierung von umfassenden, solidarischen und staatlichen Such- und Rettungsmaßnahmen zu fordern.

Katharina Breitgens studiert Jura in Freiburg und ist Redaktionsmitglied der FORUM RECHT.

- ¹ Vgl. http://www.deutschlandfunk.de/ein-jahr-mare-nostrum-italiens-fluechtlingspolitik-vor.724.de.html?dram:article_id=304899 (Stand aller Links: 14.09.17).
- ² Vgl. <https://www.prosyla.de/news/europas-schande-triton-und-mare-nostorum-im-vergleich/>.
- ³ Rede des Bundesinnenministers De Mauzière im Bundestag am 9.9.14, abrufbar unter: http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Reden/DE/2014/09/haushaltsrede-2015.html;jsessionid=47F960461F73EFB4F6D32CDE3B03D433.2_cid295?nn=5000670.
- ⁴ Vgl. <https://www.prosyla.de/news/europas-schande-triton-und-mare-nostorum-im-vergleich/>.
- ⁵ Vgl. <http://www.dw.com/de/alles-nur-ablenkung-streit-um-private-seenotretter/a-39605066>.
- ⁶ Pressemitteilung der EU-Kommission vom 4.7.17, abrufbar unter: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-1882_de.htm.
- ⁷ Abrufbar unter: <http://www.statewatch.org/news/2017/jul/italy-eu-sar-code-of-conduct.pdf>.
- ⁸ Vgl. Gutachten des Bundestages, Der italienische Verhaltenskodex für private Seenotretter im Mittelmeer. Völkerrechtliche Aspekte, abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/blob/405026/e12b11a43f44d3e39b93de6f92b4d055/wd-2-067-17-pdf-data.pdf>, S.10.
- ⁹ Vgl. Interview mit Dr. Violeta Moreno-Lax, abrufbar unter: <https://sea-watch.org/verhaltenskodex-rechtswidrig/>.
- ¹⁰ Vgl. Gutachten des Bundestages (Fn. 8), S. 12.
- ¹¹ Vgl. Der Arzt der Migranten: „Eine echte Hölle“, abrufbar unter: <http://www.dw.com/de/der-arzt-der-migranten-eine-echte-h%C3%B6lle/a-39603772>.