

Clara Labus*

Seenotrettung und Zugang zu fremden Häfen im Völkerrecht

Abstract

Der Beitrag untersucht aus völkerrechtlicher Sicht, ob *Carola Rackete* am 29.6.2019 mit der *Sea-Watch 3* in den Hafen von Lampedusa einlaufen durfte, obwohl die italienische Hafenbehörde ihr zuvor die Einfahrt verweigert hatte. In Betracht kommt eine Anwendung des allgemeinen Hafenzugangsrechts, des Zugangsrechts aus den Regeln zum *Place of Safety* oder des völkergewohnheitsrechtlichen Nothafenrechts. Ein allgemeines Hafenzugangsrecht wird abgelehnt. Auch aus den Regeln zum *Place of Safety* kann sich kein Hafenzugangsrecht ergeben. Aber: *Rackete* berief sich zu Recht auf das völkergewohnheitsrechtliche Nothafenrecht.

On 29.6.2019, *Carola Rackete*, captain of the *Sea-Watch 3*, decided to enter the port of Lampedusa without the permission of the Italian coast guard. This paper examines her decision under international law. The paper discusses the following approaches to a possible right to enter foreign ports: firstly, a general right to access all ports; secondly, the rules concerning the *Place of Safety* and, thirdly, customary international law. There is no general right to access all ports. Furthermore, the rules concerning the *Place of Safety* do not grant access to foreign ports. However, according to the author, *Rackete* rightfully invoked the right to enter the port of Lampedusa due to distress aboard the vessel in compliance with customary international law.

* Die Verfasserin absolviert derzeit einen LL.M. in *European Law and Policies* sowie einen PhD in *Law and Business* an der LUISS Guido Carli in Rom. Bis zu ihrer Ersten Prüfung 2022 studierte sie mit dem Schwerpunkt „Internationalisierung und Europäisierung des Rechts“ Rechtswissenschaft an der Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt am Main. Der Beitrag basiert auf einer Seminararbeit im Seminar „Der Staat im Völker- und Europarecht“ bei Prof. Dr. Stefan Kadelbach, LL.M. im Wintersemester 2021/22. Die Verfasserin widmet diesen Beitrag ihrer geliebten Mutter, der Staatsanwältin *Monika Hücke-Labus* (1965-2023), die sie stets mit Rat und Tat auf ihrem Weg unterstützt und auch diesen Beitrag Korrektur gelesen hat.

A. Einleitung

„... *when a responsibility falls on everyone's shoulders, no one ends up carrying its burden.*“¹

Dass Menschen über das Meer fliehen, ist nichts Neues.² Heute ist das Mittelmeer die am stärksten betroffene Region.³ Diese Fluchtroute ist lebensgefährlich: Allein 2022 wurden ca. 2.400 Geflüchtete im Mittelmeer als tot oder vermisst gemeldet.⁴ Das erste Quartal 2023 wurde von den Vereinten Nationen (UN) als das tödlichste seit 2017 beschrieben.⁵ Es ist darüber hinaus von einer hohen Dunkelziffer auszugehen.⁶

Derzeit gibt es im Mittelmeer keine systematische eigene Seenotrettung der EU, sondern lediglich Missionen mit dem Hauptziel der Bekämpfung der Migrantenschleusung. Dennoch retten Schiffe dieser Missionen bei ihren Einsätzen gelegentlich Migrant:innen aus Seenot.⁷ Der italienische Staat hatte mit

¹ *Mann*, *Humanity at Sea: Maritime Migration and the Foundations of International Law*, 2016, S. 225; zitiert nach *Pitea/Zirulia*, *L'obbligo di sbarcare i naufraghi in un luogo sicuro: prove di dialogo tra diritto penale e diritto internazionale a margine del caso Sea Watch*, *Diritti umani e diritto internazionale* 14 (2020), 659 (678).

² *Rab*, *Asylsuchende und Migranten auf See – Staatliche Rechte und Pflichten aus völkerrechtlicher Sicht*, 2009, S. 6, 13.

³ *Attard*, *The Duty of the Shipmaster to Render Assistance at Sea under International Law*, 2020, S. 9; *Rab* (Fn. 2), S. 13.

⁴ Internationale Organisation für Migration (IOM, *International Organization for Migration*), *Missing Migrants Project, Migration within the Mediterranean*, abrufbar unter: <https://missingmigrants.iom.int/region/mediterranean> (zuletzt abgerufen am 11.8.2023), Daten für 2022 abrufbar unter: https://missingmigrants.iom.int/region/mediterranean?region_incident=All&route=All&year%5B%5D=10121&month=All&incident_date%5Bmin%5D=&incident_date%5Bmax%5D= (zuletzt abgerufen am 11.8.2023); UN-Flüchtlingskommissariat UNHCR, *Flüchtlingskrise Mittelmeer*, abrufbar unter: <https://www.uno-fluechtlingshilfe.de/hilfe-weltweit/mittelmeer> (zuletzt abgerufen am 11.8.2023).

⁵ Euronews, *First quarter of 2023 deadliest in Mediterranean since 2017, says UN*, 12.4.2023, abrufbar unter: <https://www.euronews.com/2023/04/12/first-quarter-of-2023-deadliest-in-mediterranean-since-2017-says-un> (zuletzt abgerufen am 11.8.2023).

⁶ IOM, *Missing Migrants Project, Migration within the Mediterranean* (Fn. 4), *Data Collection and Challenges*; UN-Flüchtlingshilfe, *Flüchtlingskrise Mittelmeer* (Fn. 4); vgl. *Rab* (Fn. 2), S. 6.

⁷ Europäischer Rat/Rat der EU, *Rettung von Menschenleben auf See und Bekämpfung von Migrantenschleusung*, abrufbar unter: <https://www.consilium.europa.eu/de/policies/eu-migration-policy/saving-lives-sea/> (zuletzt abgerufen am 11.8.2023); siehe auch Entschließung des Europäischen Parlaments v. 13.7.2023 zum Handlungsbedarf auf EU-Ebene bei Such- und Rettungseinsätzen im Mittelmeer (2023/2787(RSP)), P9_TA(2023)0293, abrufbar unter: <https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/>

der Operation *Mare Nostrum* zumindest zeitweise ein staatliches Rettungssystem etabliert, das aber bereits 2014 endete.⁸ Heute wird von europäischer (und italienischer) Seite in erster Linie auf Kooperation mit der sog. libyschen Küstenwache⁹ gesetzt.¹⁰ Angesichts des Sterbens auf dem Meer und der

TA-9-2023-0293_DE.html (zuletzt abgerufen am 11.8.2023); vgl. Beschluss (GASP) 2015/778 des Rates v. 18.5.2015 über eine Militäroperation der Europäischen Union im südlichen zentralen Mittelmeer (EUNAVFOR MED), ABl. Nr. L 122 v. 19.5.2015, S. 31, zuletzt geändert durch Beschluss (GASP) 2020/471 des Rates v. 31.3.2020, ABl. Nr. L 101 v. 1.4.2020, S. 3; vgl. *Bevilacqua*, Exploring the Ambiguity of Operation Sophia Between Military and Search and Rescue Activities, in: Andreone, *The Future of the Law of the Sea: Bridging Gaps Between National, Individual and Common Interests*, 2017, S. 165 (168 f., 178, 186); *Blanke/Jobr*, Rechtliche Vorkehrungen für die zivile Seenotrettung im Mittelmeer – „Sichere Häfen“ und „verlässliche Ausschiffungsregelungen“ in der EU zur Überwindung völkerrechtlicher Ungewissheit, DÖV 2019, 929 (933); *Vassallo Paleologo*, Gli obblighi di soccorso in mare nel diritto sovranazionale e nell'ordinamento interno, *Questione Giustizia* 2018, abrufbar unter: https://www.questionegiustizia.it/data/rivista/pdf/24/qg_2018-2.pdf (zuletzt abgerufen am 11.8.2023), 215 (215).

⁸ Italienisches Innenministerium (*Ministero dell'Interno*), *Si conclude 'Mare Nostrum', al via 'Triton'* („Mare Nostrum“ endet, „Triton“ beginnt“), Pressemitteilung v. 31.10.2014, abrufbar unter: <https://www.interno.gov.it/it/notizie/conclude-mare-nostrum-triton> (zuletzt abgerufen am 11.8.2023); vgl. *Bevilacqua* (Fn. 7), S. 169; *Blanke/Jobr* (Fn. 7), S. 929.

⁹ Viele sprechen zurecht nur von der „sogenannten“ libyschen Küstenwache, da deren Mitarbeiter:innen u.U. mit lokalen Milizen zusammenarbeiten, vgl. BT-Drucks. 19/4164, S. 2; Amnesty International, Italy: Submission to the United Nations Committee against Torture, 62nd Session, 6 November - 6 December 2017, EUR 30/7241/2017, abrufbar unter: <https://www.amnesty.org/en/documents/eur30/7241/2017/en/> (zuletzt abgerufen am 11.8.2023), S. 17; *Blanke/Jobr* (Fn. 7), S. 931; *Pitea/Zirulia* (Fn. 1), S. 661; Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Die völkerrechtliche Pflicht zur Seenotrettung: Verpflichtungen eines Küstenstaats nach dem Übereinkommen über Seenotrettung, das Refoulement-Verbot und die Strafverfolgung am Beispiel jüngster Vorfälle im Mittelmeer – Sachstand v. 19.6.2017, WD 2-3000-053/17, abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/resource/blob/525940/35ab2277c0fa202a591822c202c6fa72/wd-2-053-17-pdf-data.pdf> (zuletzt abgerufen am 11.8.2023), S. 4, Fn. 7; Entschließung des Europäischen Parlaments v. 13.7.2023 zum Handlungsbedarf auf EU-Ebene bei Such- und Rettungseinsätzen im Mittelmeer (Fn. 7), Erwägungsgrund M.¹⁰ Beschluss (GASP) 2023/653 des Rates v. 20.3.2023 zur Änderung des Beschlusses (GASP) 2020/472 über eine Militäroperation der Europäischen Union im Mittelmeer (EUNAVFOR MED IRINI), ABl. L 81 v. 21.3.2023, S. 27-28; Entschließung des Europäischen Parlaments vom 13.7.2023 zum Handlungsbedarf auf EU-Ebene bei Such- und Rettungseinsätzen im Mittelmeer (Fn. 7), Erwägungsgrund K; Beschluss (GASP) 2020/472 des Rates v. 31.3.2020 über eine Militäroperation der Europäischen Union im Mittelmeer (EUNAVFOR MED IRINI), ABl. L 101 v. 1.4.2020, S. 4-10; Europarat, Pressemitteilung v. 29.6.2018, European Council Conclusions, 28 June 2018, abrufbar

verheerenden menschenrechtlichen Situation in Libyen haben einige zivilgesellschaftliche Akteure die Seenotrettung selbst in die Hand genommen:¹¹ Es entstanden Nichtregierungsorganisationen (NGOs) wie *Sea-Watch*, *Sea Eye*, *Inventa* u. v. m. Diese Organisationen haben aber nicht die Kapazitäten, alle Menschen zu retten. Zudem wird ihre Arbeit immer wieder von staatlicher Seite, insbesondere in Italien, erschwert und zum Teil kriminalisiert.¹² Häufig gibt es sog. *Stand-Offs* zwischen NGOs und Küstenstaaten, bei denen der Küstenstaat den Zugang zu seinen Häfen verweigert. Dies zeigt auch der Fall der *Sea-Watch 3* im Juni 2019, der in diesem Beitrag analysiert werden soll.

Die rechtliche Einordnung der Seenotrettung ist durchaus komplex, weil das Thema nicht nur ein Rechtsgebiet betrifft, sondern sich an der Schnittstelle von Seevölkerrecht, internationalem Flüchtlingsrecht, europäischen und internationalen Menschenrechten, Europarecht sowie nationalem Verfassungs- und einfachem Recht befindet.¹³ Insbesondere stehen seevölkerrechtliche und

unter: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2018/06/29/20180628-euco-conclusions-final/> (zuletzt abgerufen am 11.8.2023), unter I. 2.; Menschenrechtskommissar:in des Europarats, „Lives saved. Rights protected. Bridging the protection gap for refugees and migrants in the Mediterranean“, Empfehlung, Juni 2019, S. 20 f.; Amnesty International, *Between the Devil and the Deep Blue Sea: Europe Fails Refugees and Migrants in the Central Mediterranean*, 2018, EUR 30/8906/2018, abrufbar unter: <https://www.amnesty.de/sites/default/files/2018-08/Amnesty-Bericht-Abschottung-Mittelmeer-Seenot-Fl%C3%BCchtlinge-2018.pdf> (zuletzt abgerufen am 11.8.2023) S. 6, 19; vgl. *Attard* (Fn. 3), S. 274; *Blanke/Jobr* (Fn. 7), S. 931.

¹¹ Vgl. *Blanke/Jobr* (Fn. 7), S. 932 m. w. N.

¹² Siehe *Attard* (Fn. 3), S. 178 ff.; *Berti*, Right-wing populism and the criminalization of sea-rescue NGOs: the “Sea-Watch 3” case in Italy, and Matteo Salvini’s communication on Facebook, *Media, Culture & Society*, 2021, Band 43(3), 532 (533 f.); *Blanke/Jobr* (Fn. 7), S. 932; so auch *Gradoni/Pasquet*, *Lisistrata a Lampedusa: una riflessione sul caso Sea Watch 3*, *Quaderni di SIDIBlog* (Italian Society of International Law and European Union Law), 2019, abrufbar unter: <http://www.sidiblog.org/quaderni/> (zuletzt abgerufen am 11.8.2023), 52 (54), die gar von einem Krieg der europäischen Staaten, allen voran Italien, gegen die NGOs sprechen.

¹³ *Matz-Lübeck*, *Seenotrettung als völkerrechtliche Pflicht: Aktuelle Herausforderungen der Massenmigrationsbewegungen über das Mittelmeer*, *Verfassungsblog* v. 18.8.2019, abrufbar unter: <https://verfassungsblog.de/seenotrettung-als-voelkerrechtliche-pflicht-aktuelle-herausforderungen-der-massenmigrationsbewegungen-ueber-das-mittelmeer/> (zuletzt abgerufen am 11.8.2023); *Rossi*, *Politica dei “porti chiusi” e diritto internazionale: il caso Sea Watch 3*, *Osservatorio Costituzionale* (Associazione Italiana dei Costituzionalisti), 2019, abrufbar unter: https://www.osservatorioaic.it/images/rivista/pdf/2019_6_04_Rossi.pdf (zuletzt abgerufen am 11.8.2023), S. 4; Wissenschaftliche Dienste des deutschen Bundestags, *Seenotrettung durch nicht-staatliche Akteure im*

menschenrechtliche Pflichten der Souveränität der Küstenstaaten diametral gegenüber. Dies zeigt sich insbesondere bei der in diesem Beitrag zu behandelnden Frage, ob Schiffe ziviler Seenotrettungsorganisationen fremde Häfen ohne Erlaubnis des Küstenstaats anlaufen dürfen.

Es gilt, zunächst kurz die Grundzüge des Seevölkerrechts darzustellen (Abschnitt **B.**). Danach sollen die rechtlichen Grundlagen der Seenotrettung beleuchtet werden (Abschnitt **C.**). Schließlich soll ein Anwendungsfall zu den dargestellten Leitlinien diskutiert werden (Abschnitt **D.**): Durfte *Carola Rackete* – aus völkerrechtlicher Sicht – am 29.6.2019 mit der *Sea-Watch 3* in den Hafen von Lampedusa einlaufen, obwohl die italienische Hafenbehörde ihr zuvor die Einfahrt verweigert hatte? Abschnitt **E.** zieht ein kurzes Fazit zu diesen Überlegungen und wirft einen Blick in die Zukunft.

B. Einführung in das Seevölkerrecht

Die wichtigste Rechtsquelle für das Seevölkerrecht ist das UN-Seerechtsübereinkommen von 1982 (SRÜ)¹⁴. Das SRÜ ist weitgehend eine Kodifizierung von Völkergewohnheitsrecht.¹⁵ Es enthält jedoch darüber hinaus einige Neuerungen, wie etwa die Erweiterung des Küstenmeers auf 12 Seemeilen.¹⁶ Man nennt es auch die „Verfassung der Meere“.¹⁷ Es bildet den groben rechtlichen Rahmen für das Seevölkerrecht, der durch weitere Abkommen konkretisiert wird.¹⁸

rechtlichen Spannungsfeld zwischen „pull-back“-Operationen der libyschen Küstenwache und dem Refoulementverbot – Ausarbeitung v. 3.3.2020, WD 2-3000-014/20, abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/resource/blob/686314/9402ed2d998ae23cf0ce2ccd55719d9a/WD-2-014-20-pdf-data.pdf> (zuletzt abgerufen am 11.8.2023), S. 4; vgl. *Jaguttis*, Freier Hafenzugang für Flüchtlingsschiffe? Friedliche Durchfahrt und Nothafenrecht im Kontext von Fluchtbemühungen über See, AVR 43 (2005), 90 (91); *Trevisanut*, Search and Rescue Operations at Sea, in: Nollkaemper/Plakokefalos: The Practice of Shared Responsibility in International Law, 2017, S. 426 (434).

¹⁴ Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen v. 10.12.1982 (*United Nations Convention on the Law of the Sea*, UNCLOS), Montego Bay, in Kraft seit 16.11.1994, UNTS 1833, 3, BGBl. 1995 II, 602.

¹⁵ *Rab* (Fn. 2), S. 15.

¹⁶ *Herdegen*, Völkerrecht, 22. Aufl. 2023, § 31, S. 448 f., Rn. 4.

¹⁷ *Jenisch*, 10 Jahre neues Internationales Seerecht – Eine Bilanz des UN-Seerechtsübereinkommens 1994-2004, NuR 2006, 79 (79); vgl. *Böttcher*, Das Meer als Rechtsraum – Anwendbarkeit deutschen Sachenrechts auf Offshore-Windkraftanlagen und Möglichkeiten der Kreditsicherung, RNNotZ 2011, 589 (590); *Rab* (Fn. 2), S. 15.

¹⁸ *Rab* (Fn. 2), S. 15.

I. Maritime Zonen

Im Seevölkerrecht gibt es verschiedene maritime Zonen. Man unterscheidet in erster Linie zwischen Küstenmeer, inneren Gewässern, der Anschlusszone, der Ausschließlichen Wirtschaftszone und der Hohen See.

1. Küstenmeer

Das Küstenmeer, auch Territorialgewässer (*Territorial Sea*) genannt, beginnt jenseits der sog. Basislinie (vom Festland aus betrachtet). Diese wird gemäß Art. 5 SRÜ grundsätzlich ab der Niedrigwasserlinie gemessen.¹⁹ Die Breite des Küstenmeeres kann laut Art. 3 SRÜ bis zu 12 Seemeilen betragen. Die genaue Festlegung dieser Grenze obliegt gemäß Art. 3 SRÜ innerhalb der 12 Seemeilen dem jeweiligen Küstenstaat, wobei er den Spielraum nicht voll ausschöpfen muss.²⁰ Laut Art. 2 SRÜ sind die Territorialgewässer Teil des Staatsgebiets des Küstenstaates, weshalb dieser seine Gebietshoheit grundsätzlich vollumfänglich ausüben kann.²¹ Allerdings kann die Souveränität gemäß Art. 2 Abs. 3 SRÜ durch das SRÜ selbst sowie durch andere völkerrechtliche Regelungen eingeschränkt werden. So haben etwa Schiffe aller Flaggen das Recht zur friedlichen Durchfahrt (*Innocent Passage*) gemäß Art. 17 ff. SRÜ.²²

2. Innere Gewässer

Gemäß Art. 8 SRÜ versteht man unter den inneren Gewässern (*Internal Waters*) alle Gewässer, die landwärts der Basislinie der Küstengewässer liegen.²³ Die inneren Gewässer bilden gemeinsam mit dem Küstenmeer die Eigengewässer

¹⁹ Vgl. *Beckert/Breuer*, Öffentliches Seerecht, 1991, S. 12, Rn. 27; *Rab* (Fn. 2), S. 16.

²⁰ *Beckert/Breuer* (Fn. 19), S. 12, Rn. 26; *Ngantcha*, The Right of Innocent Passage and the Evolution of the International Law of the Sea: The Current Regime of 'Free' Navigation in Coastal Waters of Third States, 1990, S. 9 f.

²¹ *Beckert/Breuer* (Fn. 19), S. 12, Rn. 26; *Bevilacqua* (Fn. 7), S. 176; *Gornig*, Territoriale Souveränität und Gebietshoheit als Begriffe des Völkerrechts, in: *Gornig/Horn*, Territoriale Souveränität und Gebietshoheit, 2016, S. 35 (65); *Jaguttis* (Fn. 13), S. 95; *Ngantcha* (Fn. 20), S. 6 ff., 9 ff.; *Papanicolopulu*, Tutela della sicurezza o violazione del diritto del mare? Quaderni di SIDIBlog, 2019, 28 (29), abrufbar unter: <http://www.sidiblog.org/quaderni/> (zuletzt abgerufen am 11.8.2023); *Rossi* (Fn. 13), S. 9; *Talmon*, Private Seenotrettung und das Völkerrecht, JZ 2019, 802 (805).

²² Vgl. *Beckert/Breuer* (Fn. 19), S. 12, Rn. 26; *Herdegen* (Fn. 16), § 31, Rn. 5; *Gornig* (Fn. 21), S. 65; *Jaguttis* (Fn. 13), S. 95; *Ngantcha* (Fn. 20), S. 2 f., 38 ff.; *Papanicolopulu* (Fn. 21), S. 29; *Rab* (Fn. 2), S. 22; *Rossi* (Fn. 13), S. 9.

²³ *Herdegen* (Fn. 16), § 31, Rn. 4.

des Küstenstaats und unterliegen ebenfalls grundsätzlich der vollen Souveränität des Küstenstaats.²⁴

3. Anschlusszone

An das Küstenmeer kann sich nach Art. 33 SRÜ die Anschlusszone (*Contiguous Zone*) anschließen, in der der Küstenstaat gewisse hoheitliche Befugnisse ausüben darf.²⁵ Sie kann ab der Basislinie gemessen bis zu 24 Seemeilen breit sein und darf ausschließlich für Kontrollen zur Beachtung von Zoll-, Finanz-, Migrations- und Gesundheitsvorschriften bzw. zur strafrechtlichen Ahndung von Verstößen gegen eben diese Regelungen genutzt werden.²⁶

4. Ausschließliche Wirtschaftszone

Die gemäß Art. 57 SRÜ bis 200 Seemeilen breite Ausschließliche Wirtschaftszone (AWZ, *Exclusive Economic Zone*) dient den wirtschaftlichen Interessen des Küstenstaats an den dortigen Ressourcen.²⁷ Es handelt sich gemäß Art. 55 i. V. m. Art. 56 und 58 SRÜ um eine Meereszone mit speziellem rechtlichem Status, die nicht mehr der Gebietshoheit des Küstenstaates unterfällt, diesem aber gleichwohl Sonderrechte für Wirtschaft und Forschung einräumt.²⁸ Die Befugnisse sind im Einzelnen in Art. 56 SRÜ aufgezählt.

²⁴ Herdegen (Fn. 16), § 31, Rn. 3; Hasselmann, Die Freiheit der Handelsschifffahrt <sic> – Eine Analyse der UN-Seerechtskonvention, 1987, S. 353; Horn, Der Staat und „sein“ Gebiet, in: Gornig/Horn (Fn. 21), S. 24 f.; Jaguttis (Fn. 13), S. 96; Kohen, Is the Internal Waters Regime Excluded from the United Nations Convention on the Law of the Sea?, in: del Castillo, Law of the Sea, From Grotius to the International Tribunal for the Law of the Sea: Liber Amicorum Judge Hugo Caminos, 2015, S. 110 (110), Ngantcha (Fn. 20), S. 7; Verdross/Simma, Universelles Völkerrecht – Theorie und Praxis, 3. Aufl. 2010, S. 672, § 1057.

²⁵ Beckert/Breuer (Fn. 19), S. 17, Rn. 43.

²⁶ Attard (Fn. 3), S. 182; Beckert/Breuer (Fn. 19), S. 17, Rn. 43; Herdegen (Fn. 16), § 31, Rn. 6; Khan, in: Proelß, United Nations Convention on the Law of the Sea: A Commentary, 2017, Art. 33, S. 266, Rn. 26; zur Bedeutung der Anschlusszone für Kontrollrechte des Küstenstaats in Bezug auf die Migration siehe Rab (Fn. 2), S. 60 ff.; zur historischen Entwicklung siehe Noyes, The Territorial Sea and Contiguous Zone, in: Rothwell/Oude Elferink/Scott/Stephens: The Oxford Handbook of the Law of the Sea, 2015, S. 91 (107 ff.).

²⁷ Beckert/Breuer (Fn. 19), S. 18, Rn. 44; Herdegen (Fn. 16), § 31, Rn. 7, Rab (Fn. 2), S. 66.

²⁸ Beckert/Breuer (Fn. 19), S. 18, Rn. 44; siehe Verdross/Simma (Fn. 24), S. 704 ff., §§ 1100 ff.

5. Hohe See

Die Hohe See (*High Sea*) ist die „Wassermasse zwischen den Außengrenzen der Ausschließlichen Wirtschaftszonen²⁹. Sie ist gemäß Art. 89 SRÜ ein der staatlichen Souveränität entzogener Raum.³⁰ Hier dürfen nach Art. 87 SRÜ alle Staaten – innerhalb der durch das SRÜ definierten Grenzen – u. a. zur See fahren, fischen, Kabel und Rohre verlegen sowie wissenschaftliche Forschung betreiben.

II. Flaggenprinzip

Nach Art. 92 Abs. 1 S. 1 SRÜ muss grundsätzlich jedes Schiff unter einer bestimmten Flagge fahren.³¹ Die Navigationsfreiheit aller Staaten aus Art. 87, 90 SRÜ besagt, dass jeder Staat Schiffe zur See lassen darf und damit das Recht hat, Schiffe zu beflaggen.³² Der Flaggenstaat übt nach Art. 92 Abs. 1 S. 1 SRÜ die ausschließliche Hoheitsgewalt über das Schiff aus, solange es sich auf Hoher See befindet.³³ Diese Art der Hoheitsgewalt fällt nach heute h. M. weder unter die Gebiets- noch unter die Personalhoheit, sondern bildet eine eigene Kategorie.³⁴ In inneren Gewässern und im Küstenmeer ist das Schiff daneben auch der Souveränität des Küstenstaats unterworfen.³⁵

C. Rechtliche Grundlagen der Seenotrettung

Der Themenkomplex Seenotrettung befindet sich in einem rechtlich verflochtenen Bereich mit verschiedenen Rechtsquellen. Daher soll erläutert werden, welche Rechtsgrundlagen zum Tragen kommen (**I. 1.**). Ferner sollen die

²⁹ *Beckert/Breuer* (Fn. 19), S. 29, Rn. 78.

³⁰ *Ebd.*; *Herdegen* (Fn. 16), § 31, Rn. 11; *Rab* (Fn. 2), S. 67; *Núñez-Müller*, Die Staatszugehörigkeit von Handelsschiffen im Völkerrecht, 2021, S. 88; Wissenschaftliche Dienste, WD 2-3000-014/20 (Fn. 13), S. 10.

³¹ Vgl. *Attard* (Fn. 3), S. 129.

³² *Ebd.*; *Núñez-Müller* (Fn. 30), S. 110 f.

³³ *Attard* (Fn. 3), S. 129; *Beckert/Breuer* (Fn. 19), S. 168, Rn. 453; *Colombos*, The International Law of the Sea, 6. Aufl. 1967, S. 296 f.; *Núñez-Müller* (Fn. 30), S. 88; *Rab* (Fn. 2), S. 17, 68, 247.

³⁴ *Dörr*, Die deutsche Handelsflotte und das Grundgesetz, 1988, S. 50 ff., insb. S. 55 f. m. w. N.; *Núñez-Müller* (Fn. 30), S. 81 ff. m. w. N.; *Rab* (Fn. 2), S. 17, 250; a.A. *StGH*, *SS 'Lotus' (France v Turkey) – „Lotus-Entscheidung“*, Urt. v. 7.9.1927, PCIJ, Series A, No. 10, S. 3 (25).

³⁵ Art. 2 Abs. 1 SRÜ; vgl. *Attard* (Fn. 3), S. 166; *Tanaka*, The International Law of the Sea, 4. Aufl. 2023, S. 95 f.; *Barnes*, The International Law of the Sea and Migration Control, in: Ryan/Mitsilegas, Extraterritorial Immigration Control: Legal Challenges, 2010, S. 103 (117).

Definition der Seenot präzisiert (I. 2.) und Adressaten einer Rettungspflicht bei Seenot ermittelt werden (I. 3.).

I. Pflicht zur Seenotrettung

1. Rechtsgrundlagen

Die völkerrechtliche Pflicht zur Seenotrettung gilt in der maritimen Tradition als „Ausdruck der Menschlichkeit auf See“.³⁶ Bis ins 20. Jahrhundert bestand sie nur als Völkergewohnheitsrecht.³⁷ Erstmals niedergeschrieben wurde sie in Art. 11 des Übereinkommens zur einheitlichen Feststellung von Regeln über die Hilfeleistung und Bergung in Seenot³⁸ von 1910 (Brüsseler Abkommen).³⁹ Das Brüsseler Abkommen war ein wichtiger Schritt in der Entwicklung der Seenotrettungspflicht.⁴⁰ Auch in Art. 8 des Übereinkommens zur einheitlichen Feststellung von Regeln über den Zusammenstoß von Schiffen von 1910 spielte die Seenotrettung eine Rolle.⁴¹ So mussten die in den Zusammenstoß verwickelten Kapitäne untersuchen, ob die Besatzung des anderen Schiffes Unterstützung benötigte.⁴² Diese Verpflichtung findet sich heute in Art. 98 Abs. 1 lit. c SRÜ.⁴³ 1989 ersetzte das Internationale Übereinkommen über Bergung (Bergungsabkommen)⁴⁴ die beiden oben aufgeführten Abkommen von

³⁶ Attard (Fn. 3), S. 1, 18; Blanke/Jobr (Fn. 7), S. 931; Button, *International Law and Search and Rescue*, *Naval War College Review* 70 (2017), 26 (26); Herdegen (Fn. 16), § 31, Rn. 12; Kološa, *Rettungsschiffe: Gibt es ein Recht auf den sicheren Hafen?* LTO v. 14.8.2018, abrufbar unter: <https://www.lto.de/recht/hintergruende/h/aquarius-seenotrettung-fluechtlinge-ausschiffung-nothafenrecht-frontex-verordnung/> (zuletzt abgerufen am 11.8.2023); Magi, *L'obbligo internazionale del comandante di soccorrere i naufraghi e il diritto ad un porto di rifugio*, *Rivista di diritto internazionale* 103 (2020), S. 691 (699 m. w. N.); Rab (Fn. 2), S. 100.

³⁷ Attard (Fn. 3), S. 1; Colombos (Fn. 33), S. 345; Guilfoyle in: Proelß (Fn. 26), Art. 98, S. 725 f., Rn. 1; Talmon (Fn. 21), S. 803.

³⁸ Brüsseler Abkommen (*International Convention for the Unification of Certain Rules of Law relating to Assistance and Salvage at Sea*) v. 23.9.1910, in Kraft getreten am 1.3.1913, UKTS 4 (1913); vgl. Attard (Fn. 3), S. 19 f.

³⁹ Attard (Fn. 3), S. 19 f.; Magi (Fn. 36), S. 699 f.; Pugash, *The Dilemma of the Sea Refugee: Rescue without Refuge*, *HILJ* 1977, 577 (578 f.); Rab (Fn. 2), S. 100 f.

⁴⁰ Attard (Fn. 3), S. 22; Magi (Fn. 36), S. 706 m. w. N.

⁴¹ Übereinkommen zur einheitlichen Feststellung von Regeln über den Zusammenstoß von Schiffen (*International Convention for the Unification of Certain Rules of Law with respect to Collisions between Vessels*) v. 23.9.1910, in Kraft getreten am 1.3.1913, UKTS 4 (1913).

⁴² Attard (Fn. 3), S. 23; Colombos (Fn. 33), 340 f.

⁴³ Vgl. Attard (Fn. 3), S. 47, S. 49.

⁴⁴ Internationales Übereinkommen über Bergung (*International Convention on Salvage*) v. 28.4.1989, in Kraft getreten am 14.7.1996, UNTS 1953, 165, BGBl. 2001 II, 510.

1910 für diejenigen Staaten, die Vertragsparteien beider Abkommen sind.⁴⁵ Art. 10 Abs. 1 legt fest, dass Kapitän:innen von privaten Schiffen zur Seenotrettung verpflichtet sind, außer wenn die Sicherheit des eigenen Schiffes oder der eigenen Besatzung dadurch gefährdet würde⁴⁶. Wegen Art. 2 des Bergungsabkommens⁴⁷ ist das Abkommen im Fall der Rettung von Geflüchteten in Seenot höchstens in Ausnahmefällen anwendbar, da Staaten nur selten Rechte aus dieser Konvention vor Gericht bringen werden.⁴⁸ Daher soll es für diese Ausarbeitung nicht weiter beachtet werden.

Heute sind für die Pflicht zur Seenotrettung von Geflüchteten vor allem drei völkerrechtliche Verträge maßgeblich:⁴⁹ das SRÜ, das Internationale Übereinkommen zum Schutz des menschlichen Lebens auf See von 1974 (SOLAS-Übereinkommen)⁵⁰ und das Internationale Übereinkommen zur Seenotrettung von 1979 (SAR-Übereinkommen)⁵¹.

Art. 98 SRÜ besagt in Absatz 1, dass alle Vertragsstaaten die Kapitän:innen der unter ihrer Flagge fahrenden Schiffe zur Seenotrettung verpflichten müssen. Art. 98 Abs. 2 SRÜ legt fest, dass die Küstenstaaten die notwendigen Vorkehrungen für Such- und Rettungsdienste treffen, wobei sie erforderlichenfalls mit den Nachbarstaaten kooperieren. Art. 98 SRÜ gilt nach seinem Wortlaut grundsätzlich für alle auf See befindlichen Schiffe und alle

⁴⁵ Magi (Fn. 36), S. 708.

⁴⁶ Vgl. Art. 11 des Brüsseler Abkommens (siehe Fn. 38); Attard (Fn. 3), S. 85.

⁴⁷ Art. 2: „*This Convention shall apply whenever judicial or arbitral proceedings relating to matters dealt with in this Convention are brought in a State Party.*“

⁴⁸ Attard (Fn. 3), S. 86, S. 91 f.

⁴⁹ Europarechtlich ist die Pflicht zur Seenotrettung zudem in Art. 9 Abs. 1 der EU-Seeaußengrenzenverordnung niedergelegt, siehe Verordnung (EU) Nr. 656/2014 des europäischen Parlaments und des Rates v. 15.5.2014 zur Festlegung von Regelungen für die Überwachung der Seeaußengrenzen im Rahmen der von der Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union koordinierten operativen Zusammenarbeit, ABl. L 189/93 v. 27.6.2014, S. 93-107; vgl. Blanke/Jobr (Fn. 7), S. 931.

⁵⁰ Internationales Übereinkommen von 1974 zum Schutz des menschlichen Lebens auf See (*International Convention for the Safety of Life at Sea*, SOLAS-Übereinkommen) v. 1.11.1974, London, in Kraft getreten am 1.5.1991, UNTS 1184, 3, BGBl II, 2003, 2020.

⁵¹ Internationales Übereinkommen über den Such- und Rettungsdienst auf See (*International Convention on Maritime Search and Rescue*, SAR-Übereinkommen) v. 27.4.1979, Hamburg, in Kraft getreten am 22.6.1985, UNTS 1405, 97, BGBl. II, 1982, 486.

Meereszonen.⁵² Auch für Staaten, die das SRÜ nicht ratifiziert haben, gilt die Pflicht zur Seenotrettung durch Gewohnheitsrecht.⁵³

In Kapitel V des Anhangs zum SOLAS-Übereinkommen⁵⁴ geht es um die Sicherheit der Schifffahrt.⁵⁵ Die Pflicht der Kapitän:innen zur Seenotrettung ist in Regel 33 verankert.⁵⁶ Im Laufe der Zeit sind fast alle Seefahrernationen weltweit dem Abkommen beigetreten.⁵⁷ Es richtet sich in erster Linie an die Flaggenstaaten. Durch das SAR-Übereinkommen⁵⁸ wurden weltweit insgesamt 13 Such- und Rettungsregionen (*Search and Rescue Zones*) eingerichtet, die nicht mit den Meereszonen nach dem SRÜ zu verwechseln sind.⁵⁹ Das SAR-Übereinkommen richtet sich im Unterschied zum SOLAS-Übereinkommen in erster Linie an die Küstenstaaten.⁶⁰ Zur Koordination wird für jede SAR-Zone ein sog. *Maritime Rescue Coordination Centre* (MRCC) als lokal zuständige Rettungsleitstelle eingerichtet.⁶¹ Diese MRCCs gelten als Rückgrat des SAR

⁵² Attard (Fn. 3), S. 42; Bevilacqua (Fn. 7), S. 179; Kološa (Fn. 36); Matz-Lück (Fn. 13); Trevisanut (Fn. 13), S. 426; Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Seenotrettung durch deutsche Kriegsschiffe – Sachstand v. 23.2.2016, WD 2-3000-034/16, abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/resource/blob/416612/861e8ecbc9140325e4391df551edd167/WD-2-034-16-pdf-data.pdf> (zuletzt abgerufen am 11.8.2023), S. 5; dies., Rechtliche Konsequenzen einer Behinderung von Seenotrettern – Sachstand v. 11.11.2016, WD 2-3000-138/16, abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/resource/blob/485804/fa7d773621d961efb70477f8f114c715/WD-2-138-16-pdf-data.pdf> (zuletzt abgerufen am 11.8.2023), S. 6.

⁵³ Attard (Fn. 3), S. 95 ff.; Bevilacqua (Fn. 7), S. 179 f.; Blanke/Jobr (Fn. 7), S. 931; Trevisanut (Fn. 13), S. 430; vgl. IGH, North Sea Continental Shelf Cases (*Bundesrepublik Deutschland v. Niederlande/Dänemark*), Urt. v. 20.2.1969, Rep. 1969, 3 (S. 41 f., Rn. 71-74).

⁵⁴ Siehe Fn. 50.

⁵⁵ Attard (Fn. 3), S. 27.

⁵⁶ Eingeführt durch *Amendments to the annex to the International Convention for the Safety of Life at Sea*, 1974, v. 29.11.1995, in Kraft getreten am 1.7.1997, UNTS 1991, 220, geändert durch IMO Resolution MSC.153(78), *Adoption of Amendments to the International Convention for the Safety of Life At Sea* v. 20.5.2004, in Kraft getreten am 1.7.2006.

⁵⁷ Rab (Fn. 2), S. 107; Wissenschaftliche Dienste, Völkerrechtliche Schutzpflichten gegenüber Migranten in Seenot – Sachstand v. 31.10.2013, WD 2-3000-078/13, abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/resource/blob/479390/b5046e625b072a51148b0d2b455df896/wd-2-078-13-pdf-data.pdf> (zuletzt aufgerufen am 11.8.2023), S. 3.

⁵⁸ Siehe Fn. 51.

⁵⁹ Attard (Fn. 3), S. 59; Vassallo Paleologo (Fn. 7), S. 219.

⁶⁰ Rab (Fn. 2), S. 108.

⁶¹ SAR-Übereinkommen, Regel 1.3.5 des Anhangs; Liste der bestehenden MRCCs findet sich im Global SAR Plan der IMO, abrufbar unter: <https://gisis.imo.org/Public/COMSAR/RCC.aspx> (zuletzt abgerufen am 11.8.2023); vgl. Attard (Fn. 3), S. 69; Schatz, Seenotrettung bei geschlossenen Häfen. Pflicht zu Helfen

Systems.⁶² Um Seenotrettung geht es in den Regeln 3.1.9 und 1.3.2 des Anhangs zum SAR-Übereinkommen.

2. Definition der Seenot (sachlicher Anwendungsbereich)

Es gibt keine präzise Legaldefinition dafür, was Seenot (*distress*) ist; vielmehr bestehen begriffliche Schwierigkeiten.⁶³ Regel 3.14 des Anhangs zum SAR-Übereinkommen stellt nur fest, dass *distress* vorliegt bei einer Situation, „in der angenommen werden muss, dass ein Schiff oder eine Person durch eine ernste und unmittelbare Gefahr bedroht ist und sofortiger Hilfe bedarf“.⁶⁴ Diese Begriffsbestimmung ist recht unpräzise. Nach Gewohnheitsrecht liegt Seenot dann vor, „wenn die begründete Annahme besteht, dass das Schiff und die auf ihm befindlichen Personen ohne Hilfe von außen nicht in Sicherheit gelangen können und auf See verloren gehen“.⁶⁵ Beispiele dafür sind etwa Manövrierunfähigkeit des Schiffes, fehlende Bordrettungsmittel, eine die Gesundheit der Passagier:innen oder die Sicherheit des Schiffes gefährdende Überbelegung oder eine mangelnde Versorgung der Passagier:innen mit Lebensmitteln, Trinkwasser und notwendigen Medikamenten.⁶⁶ Eine Seenotlage ist jedenfalls dann gegeben, wenn menschliches Leben in Gefahr ist.⁶⁷ Das Diskriminierungsverbot besagt dabei, dass Herkunft und Vorverhalten der

<sic!> vs. Souveränität der Staaten, LTO v. 2.7.2019, abrufbar unter: <https://www.lto.de/recht/hintergruende/h/sea-watch-seenot-rettung-rackete-haftrichter/> (zuletzt abgerufen am 11.8.2023).

⁶² *Button* (Fn. 36), S. 30; vgl. *Attard* (Fn. 3), S. 68.

⁶³ *Jaguttis* (Fn. 13), S. 115, zur historischen Entwicklung S. 117 ff.; *Lenk*, Das Nothafenrecht im Lichte der deutschen Notstandsdogmatik – ein Beitrag zu Salvinis ungeliebten Schiffen auf dem Mittelmeer, *ZaöRV* 79 (2019), S. 713 (719); *Mallia*, Migrant Smuggling by Sea: Combating a Current Threat to Maritime Security Through the Creation of a Cooperative Framework, 2010, S. 98; *Guilfoyle*, in: Proelß (Fn. 26), Art. 98, S. 728, Rn. 9; *Rab* (Fn. 2), S. 92; Wissenschaftliche Dienste, WD 2-3000-078/13 (Fn. 57), S. 4.

⁶⁴ Vgl. *Blanke/Jobr* (Fn. 7), S. 930.

⁶⁵ Zitiert nach Wissenschaftliche Dienste, WD 2-3000-138/16 (Fn. 52), S. 7; vgl. *Koloßka* (Fn. 36); *Lenk* (Fn. 63), S. 719; *Guilfoyle*, in: Proelß (Fn. 26), Art. 98, S. 728, Rn. 9; *Rab* (Fn. 2), S. 102; *Schatz* (Fn. 61); Wissenschaftliche Dienste, Seenotrettung im Mittelmeer: Rechte und Pflichten von Schiffen nach der SAR-Konvention und Ausprägungen des Refoulement-Verbots auf Hoher See – Sachstand v. 13.2.2018, WD 2-3000-013/18, abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/resource/blob/544308/4fd454905b658f3d60a5a741dcc4f514/WD-2-013-18-pdf-data.pdf> (zuletzt abgerufen am 11.8.2023), S. 11.

⁶⁶ Vgl. Schiedsspruch v. 2.4.1929, *Kate A. Hoff, Administratrix of the Estate of Samuel B. Allison, Deceased (U.S.A.)/United Mexican States („The Rebecca“)*, UNRIAA Bd. IV, 444 (447); *Attard* (Fn. 3), S. 63; *Jaguttis* (Fn. 13), S. 120; Wissenschaftliche Dienste, WD 2-3000-034/16 (Fn. 52), S. 5 f.; WD 2-300-013/18 (Fn. 65), S. 11.

⁶⁷ *Rab* (Fn. 2), S. 93.

Menschen in Seenot unbeachtlich sind.⁶⁸ Damit ist es rechtlich unbeachtlich, wenn sich Migrant:innen bewusst auf ein seeuntaugliches Boot begeben und somit im Ergebnis die Seenotlage selbst „verschuldet“ haben.⁶⁹ Bei der Feststellung der Seenotlage besteht eine Einschätzungsprärogative des Kapitäns/der Kapitinin des rettenden Schiffes, vgl. Kapitel V, Regel 34.1 des Anhangs zum SOLAS-Übereinkommen.⁷⁰ Ebenso hat er/sie einen Ermessensspielraum bezüglich der zu treffenden Maßnahmen.⁷¹ Das UN-Flüchtlingskommissariat UNHCR [Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, auch The UN Refugee Agency] plädiert rechtlich unverbindlich bei seeuntauglichen Booten mit Geflüchteten an Bord für einen humanitären und vorsorglichen Ansatz („*humanitarian and precautionary approach*“).⁷²

3. Adressat:innen der Rettungspflicht (persönlicher Anwendungsbereich)

Art. 98 Abs. 1 SRÜ verpflichtet alle Staaten dazu, die Kapitän:innen der unter ihrer Flagge fahrenden Schiffe ihrerseits zur Seenotrettung zu verpflichten. Die Norm richtet sich an die Vertragsstaaten als Völkerrechtssubjekte, nicht direkt an Kapitän:innen.⁷³ Art. 98 SRÜ legt – wie auch das SAR-Übereinkommen – also

⁶⁸ SOLAS-Übereinkommen, Kapitel V des Anhangs, Regel 33.1: „*The obligation to provide assistance applies regardless of the nationality or status of such persons or the circumstances in which they are found.*“; SAR-Übereinkommen, Regel 2.1.10 des Anhangs: „*Parties shall ensure that assistance be provided to any person in distress at sea. They shall do so regardless of the nationality or status of such a person or the circumstances in which that person is found.*“; vgl. Attard (Fn. 3), S. 60; von Gadow-Stephani, Der Zugang zu Nothäfen und sonstigen Notliegeplätzen für Schiffe in Seenot, 2006, S. 329; Mallia (Fn. 63), S. 98; Guilfoyle, in: Proelß (Fn. 26), Art. 98, S. 728, Rn. 8; Rab (Fn. 2), S. 103.

⁶⁹ Blanke/Jobr (Fn. 7), S. 930; siehe auch Rab (Fn. 2), S. 197, zur Unerheblichkeit der Ursachen der Seenot für die Anwendbarkeit von Art. 33 Abs. 1 GFK.

⁷⁰ SAR-Übereinkommen, Regel 3.1.4 des Anhangs; Attard (Fn. 3), S. 62; Rab (Fn. 2), S. 102; Wissenschaftliche Dienste, WD 2-3000-013/18 (Fn. 65), S. 12.

⁷¹ Rab (Fn. 2), S. 103.

⁷² UNHCR, General Legal Considerations: Search-and-Rescue Operations Involving Refugees and Migrants at Sea, 2017, abrufbar unter: <http://www.refworld.org/pdfid/5a2e9efd4.pdf> (letzter Abruf: 11.8.2023), S. 4, Rn. 10; Wissenschaftliche Dienste, WD 2-3000-013/18 (Fn. 65), S. 12.

⁷³ Attard (Fn. 3), S. 44; Herdegen (Fn. 16), § 31, Rn. 12; Rab (Fn. 2), S. 101; Rossi (Fn. 13), S. 5; Talmon (Fn. 21), S. 803.

keine Verpflichtung zur Seenotrettung fest, sondern setzt diese vielmehr voraus.⁷⁴ Es handelt sich nicht um eine *self-executing norm*.⁷⁵

Jedenfalls verpflichtet Art. 98 SRÜ zur Einführung nationaler Regelungen, was beinahe alle Vertragsstaaten befolgt haben.⁷⁶ Durch diese nationalen Regelungen oder zumindest durch das Gewohnheitsrecht ist der Kapitän/die Kapitänin persönlich gebunden, weshalb der Streit um die unmittelbare Anwendbarkeit von Art. 98 SRÜ aus praktischer Sicht letztlich dahinstehen kann.⁷⁷ Dennoch könnte man eine unmittelbare völkervertragsrechtliche Pflicht auf Kapitel V, Regel 33.1 des Anhangs zum SOLAS-Übereinkommen stützen, wenn die innerstaatlichen Voraussetzungen für eine unmittelbare Anwendung gegeben sind.⁷⁸

II. Hafenzugangsrecht

Als die völkerrechtlichen Verträge zur Seenotrettung beschlossen wurden, war nicht abzusehen, dass die Seenotrettung einmal so politisch aufgeladen sein würde wie im 21. Jahrhundert.⁷⁹ Bei der Rettung von Havarierten ging es schließlich um jahrhundertealtes Gewohnheitsrecht und eine maritime Tradition. Zwangsläufig bedeutete dies, dass die Geretteten früher oder später wieder an Land gehen würden.⁸⁰

Die Staaten sind sich auch heute noch grundsätzlich darüber einig, dass die Geretteten nicht dauerhaft auf dem rettenden Schiff ausharren können. Der aktuelle Konflikt in Europa besteht vielmehr darüber, wo das Schiff anlegen darf: Malta verweist auf Italien, Italien seinerseits auf Malta, Frankreich oder Spanien, die – wie die restlichen europäischen Staaten – auch nicht aufnahmewillig sind.⁸¹

⁷⁴ *Pitea/Zirulia* (Fn. 1), S. 669; vgl. *Attard* (Fn. 3), S. 61; *Magi* (Fn. 36), S. 712 f.

⁷⁵ *O'Brien*, Refugees on the High Seas: International Refugee Law Solutions to a Law of the Sea Problem, *GoJIL* 3 (2010), 715 (721 m. w. N.); vgl. *Attard* (Fn. 3), S. 44.

⁷⁶ Vgl. die ausführliche Analyse der Staatenpraxis bei *Attard* (Fn. 3), S. 96 ff.

⁷⁷ Vgl. *Magi* (Fn. 36), S. 714.

⁷⁸ *Attard* (Fn. 3), S. 53; *Blanke/Jobr* (Fn. 7), S. 931; *Magi* (Fn. 36), S. 709 ff.; *Mallia* (Fn. 63), S. 99 f.; vgl. *Kaiser*, Treaties, Direct Applicability, in: Peters/Wolfrum: Max Planck Encyclopedias of International Law [MPEIL], 2013, Rn. 9 ff.; *Herdegen* (Fn. 16), § 12, Rn. 2; kritisch *Epping*, in: Ipsen, Völkerrecht – Ein Studienbuch, 7. Aufl. 2018, S. 370 ff., Rn. 18 ff. Im Falle der Sea-Watch 3, die unter niederländischer Flagge fährt, wäre das SOLAS-Übereinkommen direkt anwendbar, da die Niederlande zu den monistischen Staaten gehören, vgl. *Kaiser* (Fn. 78), Rn. 9.

⁷⁹ Vgl. *Mallia* (Fn. 63), S. 96 f.

⁸⁰ Vgl. *Rab* (Fn. 2), S. 193.

⁸¹ Vgl. *Attard* (Fn. 3), S. 276 ff.; *De Sena/Starita*, Navigare fra istanze “stato-centriche” e

Deswegen stellt sich die drängende Frage: Haben Schiffe ziviler Seenotrettungsorganisationen ein Recht auf das Anlaufen fremder Häfen?⁸²

1. Allgemeines Hafenzugangsrecht?

Grundsätzlich können Staaten aufgrund ihrer Gebietshoheit nach Völkergewohnheitsrecht ihre Staatsgrenzen kontrollieren und Ausländer:innen ggf. die Einreise verweigern.⁸³ Häfen gehören nach Art. 11, 8, 3, 2 SRÜ zu den inneren Gewässern.⁸⁴ Dies bedeutet, dass sie der Gebietshoheit des Hafenstaates unterliegen.⁸⁵ Daraus folgt, dass der Staat dort seine staatliche Souveränität vollumfänglich ausüben kann.⁸⁶ Der Hafenstaat kann daher auch das

“cosmopolitiche”: il caso “Sea Watch” in una prospettiva conflittuale, Quaderni di SIDI-Blog, 2019, abrufbar unter: <http://www.sidiblog.org/quaderni/> (zuletzt abgerufen am 11.8.2023), 61 (64 f.).

⁸² Falls es ein solches Recht gäbe, stünde dieses im Falle der Rettung von Migrant:innen auf einem anderen Schiff dessen Flaggenstaat zu und würde durch die Kapitän:innen ausgeübt, siehe *Rab* (Fn. 2), S. 88.

⁸³ *EGMR, Vilvarajah and Others v. the United Kingdom*, Urte. v. 30.10.1991, Rs. 13163/87, 13164/87, 13165/87, 13447/87, 13448/87, Series A Nr. 215, S. 34, Tz. 102, abrufbar unter: <https://hudoc.echr.coe.int/fre#%22fulltext%22:%22Vilvarajah%22,%22itemid%22:%222001-57713%22> (zuletzt abgerufen am 11.8.2023); *EGMR (GK), Mamatkulov und Askarov v. Turkey*, Urte. v. 4.2.2005, Rs. 46827/99 und 46951/99, Rep. 2005, 295 (320), Tz. 66, abrufbar unter: <https://hudoc.echr.coe.int/fre#%22itemid%22:%222002-4000%22> (zuletzt abgerufen am 11.8.2023); Kluth, in: Kluth/Hornung/Koch, Handbuch Zuwanderungsrecht – Allgemeines Zuwanderungs- und Aufenthaltsrecht nach deutschem und europäischem Recht, 3. Aufl. 2020, § 3 Einreise, Rn. 1; vgl. *Oellers-Frahm*, Italien und die Rettung von Migranten in Seenot: Zweiter Akt, AVR 58 (2020), 337 (346).

⁸⁴ Vgl. *Colombos* (Fn. 33), S. 175; *Rab* (Fn. 2), S. 89.

⁸⁵ *Kohen* (Fn. 24), S. 110; *Rab* (Fn. 2), S. 16; *De Sena/De Vittor*, La “minaccia” italiana di “bloccare” gli sbarchi dei migranti e il diritto internazionale, Quaderni di SIDI-Blog, 2017-2018, abrufbar unter: <http://www.sidiblog.org/quaderni/> (zuletzt abgerufen am 11.8.2023), 119 (120).

⁸⁶ IGH, *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. Vereinigte Staaten von Amerika)*, Urte. v. 27.6.1986, Merits, Judgment, ICJ-Reports 1986, 14 (111, Rn. 213); *Blanke/Jobr* (Fn. 7), S. 936; *Graf Vitzthum*, Maritimes Aquitorium und Anschlusszone, in: ders., Handbuch des Seerechts, 2006, S. 63 (102), Rn. 78; *Triimpler*, in: Proelß (Fn. 26), Art. 8, S. 90, Rn. 14; *Rab* (Fn. 2), S. 16, 52, 89; siehe auch *Gornig* (Fn. 21), S. 36.

Zugangsrecht zu den Häfen regeln oder verbieten.⁸⁷ Es gibt im Gegensatz zum Küstenmeer kein Recht auf friedliche Durchfahrt in den inneren Gewässern.⁸⁸

Speziell geregelt wird der Hafenzugang nicht im SRÜ, sondern lediglich im Genfer Übereinkommen über die internationale Rechtsordnung der Seehäfen von 1923.⁸⁹ Bisher haben nur ca. 40 Staaten dieses Abkommen ratifiziert.⁹⁰ Teilweise wird aus Art. 16 des Genfer Seehäfenübereinkommens *e contrario* ein allgemeines Recht auf freien Zugang zu allen Häfen für Handelsschiffe abgeleitet.⁹¹ Jedoch wird heute ein solches mit Verweis auf Art. 25 Abs. 2 SRÜ ganz überwiegend nicht anerkannt, weder auf Basis des Art. 16 des Genfer Seehäfenübereinkommens noch aus Völkergewohnheitsrecht.⁹² Dem ist hinzuzufügen, dass Schiffe der zivilen Seenotrettung keine Handelsschiffe sind, weshalb das Genfer Seehäfenübereinkommen und ein auf der Freiheit des Handelsverkehrs beruhendes gewohnheitsrechtliches Zugangsrecht ohnehin nicht auf sie anwendbar wären.⁹³

Somit besteht jedenfalls für Schiffe der privaten Seenotrettung grundsätzlich kein allgemeines Recht auf Hafeneinfahrt oder Ausschiffung aus Vertrags- oder Gewohnheitsrecht.⁹⁴ Dem Hafenstaat kommt diesbezüglich vielmehr ein

⁸⁷ IGH, *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. Vereinigte Staaten von Amerika)*, Urt. v. 27.6.1986, Merits, Judgment, ICJ-Reports 1986, 14 (111, § 213); *Triimpler*, in: Proelß (Fn. 26), Art. 8, S. 90, Rn. 15; *Attard* (Fn. 3), S. 186; *Beckert/Breuer* (Fn. 19), S. 136, Rn. 364; *Blanke/Jobr* (Fn. 7), S. 936; *Lenk* (Fn. 63), S. 718; *Love*, *The Right of Entry into Maritime Ports in International Law*, San Diego Law Review (SDLR) 14 (1976-1977), 597 (608); *Magi* (Fn. 36), S. 696 m. w. N.; *Rah* (Fn. 2), S. 19; *Rossi* (Fn. 13), S. 14; *De Sena/De Vittor* (Fn. 85), S. 120; *Talmon* (Fn. 21), S. 805.

⁸⁸ *Hasselmann* (Fn. 24), S. 353; *Graf Vitzthum* (Fn. 86), S. 91, Rn. 52; *Koben* (Fn. 24), S. 113; vgl. *Rab* (Fn. 2), S. 55, 89.

⁸⁹ Übereinkommen über die internationale Rechtsordnung der Seehäfen (*Convention and Statute on the International Regime of Maritime Ports*) v. 9.12.1923, in Kraft getreten am 30.7.1928, LNTS 58, 285, RGBL. 1928 II, 22.

⁹⁰ *Jaguttis* (Fn. 13), S. 104; vgl. *Rab* (Fn. 2), S. 91.

⁹¹ *Aramco-Schiedsgerichtsspruch* v. 23.8.1958, *Saudi-Arabia v. Arabian American Oil Company (Aramco)*, ILR Vol. 27 (1963), S. 117-233 (212); *Beckert/Breuer* (Fn. 19), S. 136, Rn. 364 f.; *Colombos* (Fn. 33), S. 176 f.

⁹² *Blanke/Jobr* (Fn. 7), S. 936; *Jaguttis* (Fn. 13), S. 106, S. 111 m. w. N.; *Triimpler*, in: Proelß (Fn. 26), Art. 8, S. 91, Rn. 91; *Rab* (Fn. 2), S. 90; *McDougal/Burke*, *The Public Order of the Oceans: A Contemporary International Law of the Sea*, 1962, S. 116 f.; *Dörr* (Fn. 34), S. 137 f.; *Hasselmann* (Fn. 24), S. 354 ff.; *Love* (Fn. 87), S. 598, 604 f.; *Verdross/Simma* (Fn. 24), S. 652 f. (§ 1036).

⁹³ *Jaguttis* (Fn. 13), S. 107.

⁹⁴ *Herdegen* (Fn. 16), § 31, Rn. 12; *Guilfoyle*, in: Proelß (Fn. 26), Art. 98, S. 729, Rn. 10; *Talmon* (Fn. 21), S. 805; Wissenschaftliche Dienste, WD 2-3000-078/13 (Fn. 57), S. 6.

Ermessen zu, wobei er sich an das Verbot der Flaggendiskriminierung halten muss.⁹⁵

2. Einfahrt ins Küstenmeer

Ebenso wenig existiert *a priori* ein Recht auf Einfahrt in die Territorialgewässer, die ebenso wie die inneren Gewässer der staatlichen Souveränität des Küstenstaats unterliegen.⁹⁶ Eine Ausnahme bildet die friedliche Durchfahrt nach Art. 17 SRÜ.⁹⁷ Fraglich ist, ob das Einfahren in die Territorialgewässer nach der Rettung von Geflüchteten aus Seenot einen Fall der friedlichen Durchfahrt darstellt, den der Küstenstaat dulden muss.

Die Definition für Durchfahrt findet sich heute in Art. 18 Abs. 1 SRÜ,⁹⁸ der Art. 3 der *Hague Codification Conference* (1930) aufgreift.⁹⁹ Danach unterscheidet man zwischen drei Arten von friedlicher Durchfahrt: „*passage latéral*“, „*passage d'entrée*“ und „*passage de sortie*“.¹⁰⁰ Die *passage d'entrée* bezeichnet dabei das Einlaufen in das Küstenmeer mit dem Ziel, Häfen oder andere innere Gewässer zu erreichen (vgl. Art. 18 Abs. 1 lit. b SRÜ).¹⁰¹ Im Falle eines Schiffes ziviler Seenotrettung, das den Hafen eines Küstenstaats ansteuert, handelt es sich demnach um eine solche *passage d'entrée*.¹⁰²

Art. 19 Abs. 1 SRÜ definiert die Friedlichkeit der Durchfahrt. Dabei handelt es sich um eine wörtliche Übernahme von Art. 14 Abs. 4 des Küstenmeerübereinkommens.¹⁰³ Besonders relevant im Falle der Seenotrettung von Migrant:innen ist dabei Art. 19 Abs. 2 lit. g SRÜ.¹⁰⁴ Nach dem Wortlaut

⁹⁵ *Colombos* (Fn. 33), S. 177; *Graf Vitzthum* (Fn. 86), S. 88, Rn. 46; *Hasselmann* (Fn. 24), S. 360.

⁹⁶ Siehe unter **B. I. 1.**

⁹⁷ Vgl. *Talmon* (Fn. 21), S. 805.

⁹⁸ Vgl. *Rab* (Fn. 2), S. 22.

⁹⁹ *Acts of the Conference for the Codification of International Law v. 13.3.-12.4.1930 in Den Haag, Vol. I – Plenary Meetings*, Genf, 19.8.1930, Dok. Nr. C.351.M.145.1930.V., Series of League of Nations Publications V.Legal, 1930.V.14., S. 123 (127): „*Passage means navigation through the territorial sea for the purpose either of traversing that sea without entering inland waters, or of proceeding to inland waters, or of making for the high sea from inland waters. [It] includes stopping and anchoring, but in so far only as the same are incidental to ordinary navigation or are rendered necessary by force majeure or by distress.*“; vgl. *Ngantcha* (Fn. 20), S. 52.

¹⁰⁰ *Jaguttis* (Fn. 13), S. 96 f.; *Ngantcha* (Fn. 20), S. 52 f. m. w. N.

¹⁰¹ *Ngantcha* (Fn. 20), S. 53 m. w. N.

¹⁰² *Jaguttis* (Fn. 13), S. 97.

¹⁰³ *Convention on The Territorial Sea and the Contiguous Zone v. 29.4.1958*, in Kraft getreten am 10.9.1964, UNTS 516, 205; vgl. *Ngantcha* (Fn. 20), S. 46 ff.

¹⁰⁴ Vgl. *Rab* (Fn. 2), S. 25 ff.

dieser Vorschrift liegt keine friedliche Durchfahrt vor, wenn Personen durch ihr Betreten oder Verlassen des Schiffes im Küstenmeer gegen das Migrationsrecht des Küstenstaats verstoßen.¹⁰⁵ Somit liegt in der Regel ein solcher Verstoß nicht schon dann vor, wenn sich gerettete Personen ohne gültige Einreisedokumente an Bord befinden.¹⁰⁶ Fraglich ist aber, ob es nur auf die Art und Weise der Durchfahrt oder auch auf deren Ziel ankommt.¹⁰⁷ Der *IGH* fokussierte sich im *Corfu Channel Case* auf den Modus der Durchfahrt, nicht auf die Absicht des Kapitäns/der Kapitänin.¹⁰⁸ Es müssen also als erhöhte Anforderung konkrete, objektive Anhaltspunkte vorliegen, die eine erhöhte Wahrscheinlichkeit des Verstoßes gegen die Einreiseregeln begründen.¹⁰⁹ Ein solcher Verstoß läge aber nicht vor, wenn die Geflüchteten lediglich an staatliche Behörden des Küstenstaates übergeben werden sollen, um dort ohne Umgehung der Einreisevorschriften einen Asylantrag zu stellen.¹¹⁰ Bei Schiffen, die Geflüchtete aus Seenot retten, spricht daher aus systematischer Sicht viel dafür, die Einfahrt grundsätzlich als friedlich zu werten.¹¹¹

Es lässt sich also festhalten, dass das Einlaufen in fremde Küstengewässer durch ein Schiff der zivilen Seenotrettung grundsätzlich als friedliche Durchfahrt zählen kann. Das Recht zur friedlichen Durchfahrt beinhaltet aber kein Zugangsrecht zu den Häfen des Küstenstaats.¹¹²

3. Place of Safety

Kapitel V, Regel 33.1.1 des Anhangs zum SOLAS-Übereinkommen legt fest, dass Menschen in Seenot gerettet und zu einem sog. sicheren Ort (*Place of Safety*)

¹⁰⁵ *Papanicolopulu* (Fn. 21), S. 30.

¹⁰⁶ *Pallis*, *Obligations of States towards Asylum Seekers at Sea: Interactions and Conflicts Between Legal Regimes*, *IJRL* 14 (2002), 329 (356); *Papanicolopulu* (Fn. 21), S. 30; *Rab* (Fn. 2), S. 28.

¹⁰⁷ *Rab* (Fn. 2), S. 28 f.

¹⁰⁸ *IGH*, *Corfu Channel (U.K. v. Albania)*, Urt. v. 9.4.1949, Merits, I.C.J. Reports S. 4, 30 f.: „It remains, therefore, to consider whether the manner in which the passage was carried out was consistent with the principle of innocent passage.“; vgl. *Rab* (Fn. 2), S. 29.

¹⁰⁹ *Rab* (Fn. 2), S. 29.

¹¹⁰ *Pallis* (Fn. 106), S. 352: „Seeking asylum is not an act generally recognized as a crime.“; vgl. *Rab* (Fn. 2), S. 31.

¹¹¹ *Jaguttis* (Fn. 13), S. 103; *Rab* (Fn. 2), S. 33.

¹¹² *Jaguttis* (Fn. 13), S. 97 f.; *Rab* (Fn. 2), S. 57; *Rossi* (Fn. 13), S. 9; *IGH*, *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. Vereinigte Staaten von Amerika)*, Urt. v. 27.6.1986, Merits, Judgment, ICJ-Reports 1986, 14 (111, § 214). Da das Recht zur friedlichen Durchfahrt also kein Hafenzugangsrecht beinhaltet, wird es im Anwendungsfall nur am Rande diskutiert.

gebracht werden müssen.¹¹³ Ähnlich formuliert sind Regel 3.1.9¹¹⁴ und Regel 1.3.2¹¹⁵ des Anhangs zum SAR-Übereinkommen. Die Festlegung des *Place of Safety* erfolgt durch das zuständige MRCC, vgl. Regel 3.1.6.4 des Anhangs zum SAR-Übereinkommen. Die Verträge enthalten jedoch keine Legaldefinition zum *Place of Safety*.¹¹⁶ Es ist daher völkervertraglich nicht geregelt, wohin genau die Überlebenden gebracht werden sollen.¹¹⁷

Eine abstrakte Regelung wäre auch nur begrenzt sinnvoll, da situationsabhängige Entscheidungen für jeden Einzelfall möglich sein müssen, vgl. Regel 2.6 der Richtlinien der Internationalen Seeschiffahrts-Organisation (*International Maritime Organization*, IMO) für die Behandlung von auf See geretteten Personen von 2004.¹¹⁸ In der Regel ist es sinnvoll, den nächstgelegenen, d. h. den am schnellsten zu erreichenden, sicheren Hafen als *Place of Safety* zu wählen.¹¹⁹ Der *Place of Safety* muss aber nicht zwingend der Hafen sein, der räumlich am nächsten zum Ort der Rettungsaktion liegt.¹²⁰ Vielmehr kommt es laut Regel 3.1.9 der Anlage zum SAR-Übereinkommen auf die geringstmögliche weitere Abweichung vom Reiseplan des Schiffes an. Normalerweise ist deswegen bei Frachtschiffen der nächste planmäßig anzulaufende Hafen (*next port of call*) der

¹¹³ „[...] [S]urvivors assisted are disembarked from the assisting ship and delivered to a place of safety“.

¹¹⁴ „[...] The Party responsible for the search and rescue region in which such assistance is rendered shall exercise primary responsibility for ensuring such co-ordination and co-operation occurs, so that survivors assisted are disembarked from the assisting ship and delivered to a place of safety [...]“, eingeführt durch International Maritime Organization (IMO), Resolution MSC.155(78), MSC 78/26/Add.1, *Amendments to the International Convention on Maritime Search and Rescue* v. 20.5.2004, in Kraft getreten am 1.7.2006.

¹¹⁵ „Rescue“. *An operation to retrieve persons in distress, provide for their initial medical or other needs, and deliver them to a place of safety“.*

¹¹⁶ Vgl. Attard (Fn. 3), S. 122.

¹¹⁷ Vgl. Danisi, La nozione di „place of safety“ e l'applicazione di garanzie procedurali a tutela dell'individuo soccorso in mare, *Rivista di diritto internazionale* 2021, 395 (397).

¹¹⁸ International Maritime Organization (IMO), *Guidelines on the Treatment of Persons Rescued at Sea*, MSC 78/26/Add.2, 20.5.2004, dt. Fassung: BSH, Bekanntmachung der IMO-Entscheidung MSC.167(78) des Schiffssicherheitsausschusses über die Richtlinien für die Behandlung von auf See geretteten Personen, *VkBl.* 2/2009 Nr. 17, S. 64 v. 16.12.2008; vgl. Danisi (Fn. 117), S. 399; Rab (Fn. 2), S. 121 f.; Schatz (Fn. 61); Van Dyke, *Safe Harbour*, in: Peters/Wolfrum: *Max Planck Encyclopedias of International Law [MPEIL]*, 2010, Rn. 8.

¹¹⁹ Attard (Fn. 3), S. 123; vgl. Pitea/Zirulia (Fn. 1), S. 677.

¹²⁰ Attard (Fn. 3), S. 123; Vassallo Paleologo (Fn. 7), S. 219; Rossi (Fn. 13), S. 17.

Referenzpunkt für das zuständige MRCC.¹²¹ Bei Schiffen ziviler Seenotrettung ist ein solcher Reiseplan – naturgemäß – in der Regel nicht vorhanden.¹²²

Eine Definition für den *Place of Safety* findet sich jedoch in den IMO-Richtlinien unter Regel 6.12: Danach ist der *Place of Safety* ein „Ort, an dem die Rettungsmaßnahmen als beendet angesehen werden. Er ist auch ein Ort, an dem das Leben der Überlebenden nicht mehr weiter in Gefahr ist und an dem ihre menschlichen Grundbedürfnisse (wie zum Beispiel Nahrung, Unterkunft und medizinische Betreuung) gedeckt werden können. Des Weiteren ist er ein Ort, von dem aus Vorkehrungen für den Transport der Überlebenden zu ihrem nächsten oder endgültigen Bestimmungsort getroffen werden können.“ Auch durch diese Definition wird jedoch kein genauer Ort festgelegt.¹²³ Weiter heißt es in den IMO-Richtlinien unter Regel 6.17: „Eine Überlegung im Fall von Asylsuchenden und Flüchtlingen, die auf See geborgen werden, ist die Notwendigkeit, eine Ausschiffung in Gebieten zu vermeiden, in denen das Leben und die Freiheit der Personen, die vorgeben, eine begründete Angst vor Verfolgung zu haben, in Gefahr wäre.“ Bei den IMO-Richtlinien handelt es sich nur um *soft law*, d. h. rechtlich nicht verbindliche Regelungen.¹²⁴ Allerdings verweisen sowohl Kapitel V, Regel 33 der Anlage zum SOLAS-Übereinkommen als auch Regel 3.1.9 des Anhangs zum SAR-Übereinkommen auf sie.¹²⁵ Die IMO-Richtlinien können daher als Auslegungshilfen für diese Abkommen gelten.¹²⁶

¹²¹ UNHCR-ExCom, Beschluss Nr. 32 (XXXII) v. 21.10.1981, *Problems Related to the Rescue of Asylum-Seekers in Distress at Sea*, abrufbar unter: <https://www.unhcr.org/excom/exconc/3ae68c4344/problems-related-rescue-asylum-seekers-distress-sea.html> (zuletzt abgerufen am 11.8.2023), Abs. 3: „*In accordance with international practice, supported by the relevant international instruments, persons rescued at sea should normally be disembarked at the next port of call. This practice should also be applied to asylum-seekers rescued at sea. In cases of large-scale influx, asylum seekers rescued at sea should always be admitted, at least on a temporary basis. States should assist in facilitating their disembarkation by acting in accordance with the principles of international solidarity and burden-sharing in granting resettlement guarantees.*“; Mallia (Fn. 63), S. 107; Pitea/Zirulia (Fn. 1), S. 677; Rab (Fn. 2), S. 104, 185.

¹²² Blanke/Jobr (Fn. 7), S. 936.

¹²³ Attard (Fn. 3), S. 123; Rab (Fn. 2), S. 122.

¹²⁴ Rab (Fn. 2), S. 119, 123; Rossi (Fn. 13), S. 7; De Sena/De Vittor (Fn. 85), S. 121; Talmon (Fn. 21), S. 804.

¹²⁵ Vgl. Rab (Fn. 2), S. 120.

¹²⁶ Ebd., S. 123.

Ein *Place of Safety* muss nicht zwingend ein Hafen sein, auch ein anderer „Ort“ kommt grundsätzlich in Betracht.¹²⁷ Ein solcher anderer Ort kann nach Regel 6.14 der IMO-Richtlinien etwa ein anderes Schiff, die Küste, eine künstliche Insel oder eine Plattform im Meer sein.¹²⁸ Ein Schiff kann nach Regel 6.13 der IMO-Richtlinien aber nur als vorübergehender *Place of Safety* gelten.¹²⁹

Teilweise wird aus der Definition in den IMO-Kriterien abgeleitet, dass ein *Place of Safety* „primär das Überleben der Geretteten gewährleisten können [muss] – durch Befriedigung menschlicher Grundbedürfnisse (*human needs*), nicht aber notwendigerweise durch eine Garantie der Menschenrechte (*human rights*)“¹³⁰. Dieser Interpretation widersprechen aber u. a. Punkt 5.2 der Resolution Nr. 1821 (2011) der Parlamentarischen Versammlung des Europarates¹³¹ sowie Kapitel 1, Art. 2 Nr. 12 der EU-Seeaußengrenzenverordnung¹³². Auch das UNHCR erklärte, dass der Begriff des *Place of Safety* menschenrechtliche Implikationen habe.¹³³ Der *Place of Safety* wird also auch durch Flüchtlingsrecht und Menschenrechte bestimmt. Es besteht ein Spannungsfeld zwischen Menschenrechten und territorialer Souveränität: Die Menschenrechte interferieren mit dem Seevölkerrecht.¹³⁴

¹²⁷ Talmon (Fn. 21), S. 804; Wissenschaftliche Dienste, WD 2-3000-014/20 (Fn. 13), S. 12.

¹²⁸ Vgl. Talmon (Fn. 21), S. 804.

¹²⁹ Vgl. Attard (Fn. 3), S. 66, 123.

¹³⁰ Talmon (Fn. 21), S. 804; ähnlich Blanke/Jobr (Fn. 7), S. 935.

¹³¹ Parlamentarische Versammlung des Europarates (*Council of Europe, Parliamentary Assembly*), Resolution 1821 (2011), *The interception and rescue at sea of asylum seekers, refugees and irregular migrants*, debattiert und beschlossen am 21.6.2011, abrufbar unter: <https://pace.coe.int/en/files/18006/html> (zuletzt abgerufen am 11.8.2023), Punkt 5.2: „Yet it is clear that the notion of ‘place of safety’ should not be restricted solely to the physical protection of people, but necessarily also entails respect for their fundamental rights.“; zur Rechtsnatur der Resolutionen der Parlamentarischen Versammlung des Europarats siehe Wissenschaftliche Dienste, Rechtscharakter von Resolutionen der Parlamentarischen Versammlung des Europarats – Kurzinformation v. 8.3.2018, WD 2-3000-027/18, abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/resource/blob/551644/6e1d81b9f7975c11c2719e00eda7104f/WD-2-027-18-pdf-data.pdf> (zuletzt abgerufen am 11.8.2023).

¹³² EU-Außengrenzenverordnung (Fn. 49); vgl. Danisi (Fn. 117), S. 403 f.

¹³³ UNHCR, *Background Note on the Protection of Asylum-Seekers and Refugees rescued at Sea* v. 18.3.2002, abrufbar unter: <https://www.unhcr.org/media/background-note-protection-asylum-seekers-and-refugees-rescued-sea> (zuletzt abgerufen am: 11.8.2023), S. 5, unter II.B.18; vgl. Danisi (Fn. 117), S. 401.

¹³⁴ Klingst, Das sind die Gesetze des Meeres, ZEIT Online v. 20.8.2017, abrufbar unter:

Diese menschenrechtlichen Einflüsse sind insbesondere wichtig, wenn Schiffen mit aus Seenot geretteten Geflüchteten an Bord der Zugang zum Küstenmeer verwehrt werden soll, wie etwa in den Fällen *Tampa* und *Cap Anamur*.¹³⁵ Relevant sind dabei vor allem das Folterverbot aus Art. 3 EMRK¹³⁶ und Art. 7 des internationalen Zivilpakts (IPbPR)¹³⁷ sowie das *Refoulement*-Verbot aus Art. 33 Abs. 1 Genfer Flüchtlingskonvention (GFK)¹³⁸, Art. 3 UN-Antifolterkonvention (CAT)¹³⁹ und Art. 4 der EU-Seeaußengrenzenverordnung.¹⁴⁰ Das *Refoulement*-Verbot und das Verbot von Folter und unmenschlicher Behandlung sind ferner nach h. M. Völkergewohnheitsrecht im Rang von *ius cogens* nach Art. 53 Wiener Vertragsrechtskonvention (WVK)^{141,142} Es bedeutet, dass Staaten Menschen

<https://www.zeit.de/politik/ausland/2017-08/seenotrettung-fluechtlinge-mittelmeer-libysche-kuestenwache-ngos/komplettansicht> (zuletzt abgerufen am 11.8.2023); vgl. *Danisi* (Fn. 117), S. 400 f.; Wissenschaftliche Dienste, WD 2-3000-014/20 (Fn. 13), S. 23.
¹³⁵ *Jaguttis* (Fn. 13), S. 122 ff.; *Mallia* (Fn. 63), S. 80; *Rab* (Fn. 2), S. 8 ff., 127 ff.; *Rossi* (Fn. 13), S. 10 f.; *Talmon* (Fn. 21), S. 807 f.

¹³⁶ Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (*Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*, EMRK) v. 4.11.1950, in Kraft getreten am 3.9.1953, ETS No. 005, BGBl. 1952 II, 685, 953.

¹³⁷ Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte (*International Covenant on Civil and Political Rights*, IpbPR) v. 19.12.1966, in Kraft getreten am 23.3.1976, UNTS 999, 171, BGBl. 1973 II, 1534.

¹³⁸ Genfer Flüchtlingskonvention bzw. Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (*Geneva Convention/Refugee Convention* bzw. *Convention relating to the Status of Refugees*, GFK) v. 28.7.1951, in Kraft getreten am 22.4.1954, UNTS 189, 137, BGBl. 1953 II, 559.

¹³⁹ Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe (*Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment*, CAT) v. 10.12.1984, in Kraft getreten am 26.6.1987, UNTS 1465, 85, BGBl. 1990 II, 246; siehe UN-Ausschuss gegen Folter (*UN Committee Against Torture*), Views, 28.4.1996, *Gorki Ernesto Tapia Paez v Sweden*, CAT/C/18/D/39/1996, Annex, S. 9, Abschnitt 14.5, abrufbar unter: <https://www.ohchr.org/Documents/Publications/SDDecisionsCATVollen.pdf> (zuletzt abgerufen am 11.8.2023); vgl. *Attard* (Fn. 3), S. 229 f.

¹⁴⁰ EGMR (GK), *M.S.S v Belgium and Greece*, Urt. v. 21.1.2011, Rs. 30696/09, Rep. 2011-I, S. 255, Rn. 54 ff., 344 ff., abrufbar unter: <https://hudoc.echr.coe.int/app/conversion/pdf/?library=ECHR&id=001-103050&filename=001-103050.pdf&TID=cwvzdogrzt> (zuletzt abgerufen am 11.8.2023); vgl. *Attard* (Fn. 3), S. 218 f., 230 f.; *Vassallo Paleologo* (Fn. 7), S. 218 f.

¹⁴¹ Wiener Vertragsrechtskonvention bzw. Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge (*Vienna Convention on the Law of Treaties*) v. 23.5.1969, in Kraft getreten am 27.1.1980, UNTS 1155, 331, BGBl. 1985 II, 926.

¹⁴² *Tribunale di Trapani, Vos Thalassa*, Sentenza a seguito di giudizio abbreviato, N. 3310/2019, Entscheidung v. 23.5.2019, veröffentlicht am 3.6.2019, abrufbar unter:

nicht dahin zurückschicken dürfen, wo deren Leben oder Freiheit durch Verfolgung wegen Rasse, Religion, Staatsangehörigkeit, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen politischen Überzeugung bedroht wäre.¹⁴³ Die ständige Rechtsprechung des *EGMR* erweiterte dies auf Situationen, in denen die ernsthafte Gefahr bestünde, dass den Geflüchteten im Zielstaat Folter, unmenschliche Behandlung oder Tod drohte.¹⁴⁴ Damit wird in das Folterverbot aus Art. 3 EMRK ein implizites *Refoulement*-Verbot hineingelesen.¹⁴⁵ Das *Refoulement*-Verbot gilt nach überwiegender, aber nicht unumstrittener

https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2019/06/2019_tribunale_trapani_vos_thalassa.pdf (zuletzt abgerufen am 11.8.2023), S. 37; *Blanke/Jobr* (Fn. 7), S. 934; *Vassallo Paleologo* (Fn. 7), S. 218; *Attard* (Fn. 3), S. 227; *Lauterpacht/Bethlehem*, The Scope and Content of the Principle of Non-Refoulement: Opinion, in: Feller/Türk/Nicholson: Refugee Protection in International Law: UNHCR's Global Consultations on International Protection, 2003, ursprünglich: Expert paper at a round table in the context of the Global Consultations on International Protection, UNHCR 2000-2002, S. 140, Rn. 193-253, abrufbar unter: <https://www.unhcr.org/419c75ce4.pdf> (zuletzt abgerufen am 11.8.2023); *Rab* (Fn. 2), S. 133, 199 ff., 224 m. w. N.; a.A. *Goodwin-Gill/McAdam*, The Refugee in International Law, 4. Aufl. 2021, S. 305 f.

¹⁴³ Vgl. *Attard* (Fn. 3), S. 227; *Goodwin-Gill/McAdam* (Fn. 142), S. 241 ff.; *Jaguttis* (Fn. 13), S. 93; Wissenschaftliche Dienste, WD 2-3000-013/18 (Fn. 65), S. 8; WD 2-3000-053/17 (Fn. 9), S. 10.

¹⁴⁴ St. *EGMR*-Rspr. seit *Soering v United Kingdom*, Urt. v. 7. 7.1989, Rs. 14038/88, Series A, No 161, S. 4 (34), Tz. 88, abrufbar unter: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22%3A%22001-57619%22%7D> (zuletzt abgerufen am 11.8.2023); *Bader and Kanbor v Sweden*, Urt. v. 8.11.2005, Rs. 13284/04, Merits, Rep. 2005-XI, S. 75 (87), abrufbar unter: <https://hudoc.echr.coe.int/app/conversion/docx/pdf?library=ECHR&id=001-70841&filename=CASE%20OF%20BADER%20AND%20KANBOR%20v.%20SWEDEN.pdf&logEvent=False> (zuletzt abgerufen am 11.8.2023); *Johann*, in: Karpenstein/Mayer, Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten: EMRK - Kommentar, 3. Aufl. 2022, Art. 1, Rn. 22 m. w. N.; vgl. *Attard* (Fn. 3), S. 227 ff.; Wissenschaftliche Dienste, WD 2-3000-040/16, Völkerrechtliche Aspekte der Rückführung von Flüchtlingen in die Türkei durch die Deutsche Marine im Rahmen der NATO-Seeraumüberwachungsoperation in der Ägäis – Sachstand v. 15.3.2016, S. 5, abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/resource/blob/418218/e95b6297b7528dd60087a6ac308ca8e7/wd-2-040-16-pdf-data.pdf> (zuletzt abgerufen am 11.8.2023); Wissenschaftliche Dienste, WD 2-3000-013/18 (Fn. 65), S. 8.

¹⁴⁵ *EGMR*, *Hirsi Jamaa and Others v. Italy*, Urt. v. 23.2.2012, Rs. 27765/09, Rep. 2012-II, S. 97 (144), Rn. 136 ff., abrufbar unter: <https://hudoc.echr.coe.int/fre#%7B%22itemid%22%3A%22002-102%22%7D> (zuletzt abgerufen: 11.8.2023); vgl. *Sinner*, in: Karpenstein/Mayer (Fn. 144), Art. 3, Rn. 24a; *Rab* (Fn. 2), S. 201, 214; für Art. 7 IPBPR siehe UNHRC, General Comment No. 20 (1992), HRI/GEN/1/REV.1, 29.7.1994, S. 30 ff.

Auffassung nicht nur auf dem Staatsgebiet, sondern auch an den Grenzen und auf Hoher See (Extraterritorialität).¹⁴⁶

Das *Refoulement*-Verbot bindet unmittelbar nur Staaten als Völkerrechtssubjekte.¹⁴⁷ Nach den IMO-Richtlinien von 2004 sollten die Kapitän:innen die Menschenrechte, insbesondere das *Refoulement*-Verbot, beachten.¹⁴⁸ Jedoch sind Kapitän:innen der privaten Rettungsschiffe nicht unmittelbar durch SAR-Übereinkommen und SOLAS-Übereinkommen verpflichtet, die Geretteten an einen *Place of Safety* zu bringen. Überwiegend wird eine Drittwirkung der Verpflichtung zur Verbringung an einen *Place of Safety* für Kapitän:innen privater Schiffe abgelehnt.¹⁴⁹ Die IMO-Richtlinien halten unter Regel 5.1.6. zwar als *soft law* fest, dass auch private Kapitän:innen einen *Place of Safety* aufsuchen *sollten*.¹⁵⁰ Die Formulierung (*sollte/should*) lässt jedoch erkennen, dass es sich nicht um eine verbindliche Regelung handelt.¹⁵¹

Nach SAR-Übereinkommen und SOLAS-Übereinkommen darf der Kapitän/die Kapitänin eines Schiffes nicht eigenverantwortlich einen *Place of Safety* bestimmen. Vielmehr obliegt diese Entscheidung dem zuständigen MRCC nach

¹⁴⁶ UNHCR, Advisory Opinion on the Extraterritorial Application of Non-Refoulement Obligations under the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol, 26.1.2007, S. 3 f., Ziff. 28, abrufbar unter: <https://www.unhcr.org/4d9486929.pdf> (zuletzt abgerufen am 11.8.2023); *Blanke/Jobr*, S. 934; Wissenschaftliche Dienste, WD 2-3000-014/20 (Fn. 13), S.15; *Goodwin-Gill/McAdam* (Fn. 142), S. 265 f.; *Attard* (Fn. 3), S. 236, 247; *Bevilacqua* (Fn. 7), S. 182 f.; *Mallia* (Fn. 63), S. 88 f.; *De Sena/Starita* (Fn. 81), S. 63 f.; a.A. etwa U.S. *Supreme Court*, *Chris Sale, Acting Commissioner, Immigration and Naturalization Service, et al. v. Haitian Centers Council, Inc. et al. (Sale)*, Urt. v. 21.6.1993, US Rep. 509, 155 (156 ff.); *High Court of Australia*, *CPCF v. Minister for Immigration and Border Protection*, Urt. v. 28.1.2015, S169/2014, 2015, HCA 1, Rn. 11; *Jaguttis* (Fn. 13), S. 93, S. 127; *Talmon* (Fn. 21), S. 806; vgl. *Rab* (Fn. 2), S. 152 ff.

¹⁴⁷ *Blanke/Jobr*, S. 934; *Rab* (Fn. 2), S. 179 m. w. N.; *Talmon* (Fn. 21), S. 805; Wissenschaftliche Dienste, WD 2-3000-014/20 (Fn. 13), S. 19.

¹⁴⁸ *Attard* (Fn. 3), S. 237.

¹⁴⁹ *Talmon* (Fn. 21), S. 804; Wissenschaftliche Dienste, WD 2-3000-014/20 (Fn. 13), S. 13.

¹⁵⁰ Kapitän:innen „sollten versuchen sicherzustellen“ („*should seek to ensure*“), dass Überlebende nicht an einem Ort ausgeschifft werden, an dem ihre Sicherheit weiter in Gefahr wäre.

¹⁵¹ *Rab* (Fn. 2), S. 180; Wissenschaftliche Dienste, WD 2-3000-014/20 (Fn. 13), S. 13; vgl. dazu SAR-Übereinkommen, Anlage 1.2: „*‘Should’ is used in the Annex to indicate a provision, the uniform application of which by all Parties is recommended in the interest of safety of life at sea.*“, Hervorhebung d. Verf.

Regeln 3.1.9 S. 2¹⁵² und 4.8.5 S. 1¹⁵³ des Anhangs zum SAR-Übereinkommen. Darüber hinaus legt Art. 2 Abs. 1 des SAR-Übereinkommens fest, dass das Abkommen in keiner Weise die Rechte der Küstenstaaten aus dem SRÜ einschränken soll.¹⁵⁴ Zu den Rechten aus dem SRÜ gehört auch die territoriale Souveränität über das Küstenmeer und die inneren Gewässer. Daher kann der Kapitän/die Kapitänin eines Schiffes einer privaten Seenotrettungsorganisation nicht unter Berufung auf den *Place of Safety* Zugang zu einem fremden Hafen verlangen.¹⁵⁵

Sinnvoll wäre es *de lege ferenda*, den inzwischen 20 Jahre alten Vorschlag Norwegens wiederaufzugreifen, die SAR-Übereinkommen und SOLAS-Übereinkommen dahingehend zu ändern, dass der Kapitän/die Kapitänin des rettenden Schiffes den *Place of Safety* bestimmen kann.¹⁵⁶ Ob diese Vertragsänderung in Zukunft politische Zustimmung finden würde, bleibt hingegen zweifelhaft.¹⁵⁷

4. Nothafenrecht

Ein Recht auf das Einlaufen in fremde Häfen könnte sich aber aus einer anderen Rechtsquelle ergeben: Völkergewohnheitsrechtlich anerkannt ist nach h. M. das

¹⁵² „The Party responsible for the search and rescue region in which such assistance is rendered shall exercise primary responsibility for ensuring such co-ordination and cooperation occurs, 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.”

¹⁵³ „The rescue co-ordination centre [...] concerned shall initiate the process of identifying the most appropriate place(s) for disembarking persons found in distress at sea.”

¹⁵⁴ Vgl. *Attard* (Fn. 3), S. 59.

¹⁵⁵ So auch *Magi* (Fn. 36), S. 726.

¹⁵⁶ MSC 75/2/2/Add.2 v. 12.3.2002, Review of safety measures and procedures for the treatment of persons rescued at sea, Submitted by Norway, S. 5, Rn. 22 f.: „(a) *The master of a ship having retrieved persons in distress at sea has the duty and the right to deliver these persons to a place of safety with no undue delay. In such circumstances the master of the ship having retrieved persons in distress is entitled to decide as follows: 1. to deliver these persons to a suitable port or in the territorial waters being closest to the position where the persons were retrieved, or 2. to deliver these persons to a suitable port or in the territorial waters being closest in case the ship continues its planned voyage towards its next port of call in accordance with the master’s decision. (...) (b) In cases as described in paragraph 22 (a), Parties shall allow such ships access to the territorial waters and to the ports decided by the ship in accordance with those provisions. [...]*”, Hervorhebungen d. Verf.; vgl. MSC 76/22/11 v. 27.9.2002, Outcome of informal meeting on “Safety measures and procedures for the treatment of persons rescued at sea”, Submitted by Sweden, Annex 1, S. 2, Regel 2.1.10bis; *Attard* (Fn. 3), S. 75; *Rab* (Fn. 2), S. 112 f., 125.

¹⁵⁷ Vgl. *Magi* (Fn. 36), S. 735 f.; *Rab* (Fn. 2), S. 125.

sog. Nothafenrecht.¹⁵⁸ Dieses Recht bildet eine Ausnahme vom Territorialitätsprinzip.¹⁵⁹ Vereinzelt wird trotz der vorhandenen Staatenpraxis eine völkergewohnheitsrechtliche Anerkennung abgelehnt, da den Küstenstaaten im Einzelnen keine entsprechende *opinio iuris* nachzuweisen sei.¹⁶⁰ Dem ist aber entgegenzuhalten, dass bereits 1853 im Fall *Creole v. Great Britain* ein Schiedsgericht das Nothafenrecht anerkannte.¹⁶¹ Die Existenz dieses Rechts wurde im 20. Jahrhundert durch zahlreiche bilaterale Abkommen bestätigt und konkretisiert.¹⁶² Auch im Genfer Seehäfenübereinkommen von 1923 wurde die Existenz des Nothafenrechts zumindest implizit anerkannt.¹⁶³ Ebenso berief sich Richter *Beaumont* im Fall *Ruddock v. Vadarlis (Tampa-Fall)* auf das Nothafenrecht.¹⁶⁴ Im Jahr 2007 bekräftigte ferner die chinesische Regierung in zwei Fällen das Nothafenrecht.¹⁶⁵ Aufgrund dieser historischen Entwicklungen lässt sich eine gefestigte globale *opinio iuris* erkennen. Trotz der teils

¹⁵⁸ Schiedsspruch v. 2.4.1929, *Kate A. Hoff, Administratrix of the Estate of Samuel B. Allison, Deceased (U.S.A.)/United Mexican States („The Rebecca“)*, UNRIAA Bd. IV, 444, 447; im Detail siehe von *Gadow-Stephani* (Fn. 68), S. 210 ff.; vgl. *Graf Vitzthum* (Fn. 86), S. 102 Rn. 79, S. 89, Rn. 49; *McDougal/Burke* (Fn. 92), S. 110; *Lowe* (Fn. 87), S. 610 ff.; *Hasselmann* (Fn. 24), S. 358; *Herdegen* (Fn. 16), § 31, Rn. 12; *Kološa* (Fn. 36); *Magi* (Fn. 36), S. 695; *Papanicolopulu* (Fn. 21), S. 33; *Guilfoyle*, in: Proelß (Fn. 26), Art. 98, S. 729, Rn. 11; *Triimpler*, in: Proelß (Fn. 26), Art. 8, S. 95, Rn. 28; *Rab* (Fn. 2), S. 90; *Rossi* (Fn. 13), S. 18; *Schatz* (Fn. 61); *Tanaka* (Fn. 35), S. 81; *Van Dyke* (Fn. 118), Rn. 6; *Verdross/Simma* (Fn. 24), S. 653, § 1036, Wissenschaftliche Dienste, Das völkergewohnheitsrechtliche Nothafenrecht – Kurzinformation v. 11.6.2018, WD 2-3000-082/18, abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/resource/blob/564236/67aef43b0ca051bfca57bcb4417d01dd/WD-2-082-18-pdf-data.pdf> (zuletzt abgerufen am 11.8.2023).

¹⁵⁹ *Blanke/Jobr* (Fn. 7), S. 938; *Graf Vitzthum* (Fn. 86), S. 89, Rn. 49; *Magi* (Fn. 36), S. 696; *Rab* (Fn. 2), S. 92; *Talmon* (Fn. 21), S. 806; Wissenschaftliche Dienste, WD 2-3000-082/18 (Fn. 158).

¹⁶⁰ *Talmon* (Fn. 21), S. 806.

¹⁶¹ „*The Creole was on a voyage, sanctioned and protected by the laws of the United States, and by the law of nations. Her right to navigate the ocean could not be questioned, and as growing out of that right, the right to seek shelter or enter the ports of a friendly power in case of distress or any unavoidable necessity.*“, Schiedsspruch v. 23.12.1853, *The Creole v. Great Britain*, UNRIAA, vol. XXIX, S. 51 (53), Hervorhebung d. Verf.; vgl. *Magi* (Fn. 36), S. 696.

¹⁶² *Magi* (Fn. 36), S. 696 m. w. N.; *Tanaka* (Fn. 35), S. 80 m. w. N.

¹⁶³ Unterzeichnungsprotokoll zum Genfer Seehäfenübereinkommen (vgl. Fn. 89), Nr. 1: „Es besteht Einverständnis darüber, dass sich die Bestimmungen des Statuts auf die Zufluchthäfen beziehen, die eigens zu diesem Zweck angelegt sind.“; vgl. *Magi* (Fn. 36), S. 696 f.

¹⁶⁴ *Federal Court of Australia, Minister for Immigration and Cultural Affairs and Others v. Eric Vadarlis*, Urt. v. 18.9.2001, FCA 1329, Rn. 126; vgl. *Magi* (Fn. 36), S. 703.

¹⁶⁵ *Magi* (Fn. 36), S. 703 m. w. N.

widersprüchlichen Staatenpraxis der letzten Jahre besteht die entsprechende *consuetudo* fort.¹⁶⁶

Es handelt sich um eine Ausnahmeregel, die eng auszulegen ist.¹⁶⁷ Ein Nothafenrecht erfordert eine humanitäre oder sicherheitstechnische Notlage. Dabei kann zwischen „Notstands-Seenot“ (*distress*), bei der Menschenleben in Gefahr sind, und „Notwendigkeits-Seenot“ (*necessity*), bei der keine Menschenleben in Gefahr sind, unterschieden werden.¹⁶⁸ „Notstands-Seenot“ liegt etwa vor bei Schwangeren und Verletzten an Bord, Knappheit an Lebensmitteln oder Medikamenten, Überladung des Schiffs wegen zu vieler Menschen an Bord oder Wasserknappheit.¹⁶⁹ Bei einer „Notwendigkeits-Seenot“ besteht lediglich eine Gefahr für das Schiff oder die Ladung, etwa wenn die Besatzung nicht mehr auf dem Schiff ist.¹⁷⁰ Im Falle der Rettung von Geflüchteten wird in der Regel nur die „Notstands-Seenot“ greifen.

Im Einzelfall kann das Nothafenrecht ausgeschlossen sein, wenn die Einfahrt die Sicherheit des Küstenstaats gefährden würde oder wenn der Küstenstaat die Gefahren für Leib und Leben bereits vorher beheben konnte.¹⁷¹ Diese Ausnahmen sind ihrerseits restriktiv anzuwenden, da sie anders als Art. 19 Abs. 2 SRÜ nicht nur die Durchfahrt, sondern die Behebung einer akuten Notlage verhindern.¹⁷²

Beim Nothafenrecht ist keine Erlaubnis der Hafenbehörde zum Einlaufen erforderlich.¹⁷³ Das Nothafenrecht umfasst grundsätzlich nur das Einlaufen in den Hafen, nicht die Ausschiffung der an Bord befindlichen Personen.¹⁷⁴ Allerdings soll diese in Ausnahmefällen nach Meinung mancher erlaubt sein, wenn sie zur Beseitigung der konkreten Notlage nötig ist.¹⁷⁵

¹⁶⁶ Vgl. *ibd.*, S. 702 ff. m. w. N., insb. S. 704 f.

¹⁶⁷ Rossi (Fn. 13), S. 18; Wissenschaftliche Dienste, WD 2-3000-082/18 (Fn. 158).

¹⁶⁸ Blanke/Jobr (Fn. 7), S. 938; vgl. von Gadow-Stephani (Fn. 68), S. 294 ff., 330 f.

¹⁶⁹ Attard (Fn. 3), S. 186 f.; Kolofsa (Fn. 36); Schatz (Fn. 61); Jaguttis (Fn. 13), S. 123; Lenk (Fn. 63), 720; Wissenschaftliche Dienste, WD 2-3000-082/18 (Fn. 158).

¹⁷⁰ von Gadow-Stephani (Fn. 68), S. 6, 273.

¹⁷¹ Matz-Lück (Fn. 13); Triimpler, in: Proelß (Fn. 26), Art. 8, S. 95, Rn. 28.

¹⁷² Triimpler, in: Proelß (Fn. 26), Art. 8, S. 95, Rn. 28; Rab (Fn. 2), S. 95.

¹⁷³ Papanicolopulu (Fn. 21), S. 33; Rossi (Fn. 13), S. 18.

¹⁷⁴ Kolofsa (Fn. 36); Lenk (Fn. 63), S. 717; Matz-Lück (Fn. 13); Guilfoyle, in: Proelß (Fn. 26), Art. 98, S. 729, Rn. 11; Rossi (Fn. 13), S. 14, 18; Van Dyke (Fn. 118), Rn. 6.

¹⁷⁵ Attard (Fn. 3), S. 190.

5. Zwischenergebnis

Das Recht auf friedliche Durchfahrt kann Schiffen ziviler Seenotrettung ein Recht auf Einlaufen in die Küstengewässer, nicht aber auf Einlaufen in den Hafen verschaffen. Ein Recht auf das Einlaufen in fremde Häfen kann sich nicht aus einem allgemeinen Zugangsrecht, sondern nur aus dem Nothafenrecht ergeben.

D. Anwendungsfall: *Sea-Watch 3*, Juni 2019

I. Der Fall

Im Folgenden soll der Konflikt zwischen der *Sea-Watch 3* und dem italienischen Staat im Juni 2019 als Anwendungsbeispiel für die oben aufgezeigten Grundsätze dienen. *Sea-Watch e.V.* ist eine deutsche NGO, „die sich der zivilen Seenotrettung im zentralen Mittelmeer verschrieben hat“¹⁷⁶. Die *Sea-Watch 3* ist ein Schiff dieser NGO, das seit 2017 unter niederländischer Flagge Rettungseinsätze auf dem Mittelmeer fährt.¹⁷⁷

In Italien begann spätestens 2017 mit dem „Verhaltenskodex für NGOs“¹⁷⁸ unter Innenminister *Marco Minniti* die Konfrontation mit den Organisationen ziviler Seenotrettung.¹⁷⁹ Seit 2018 trieb dessen Nachfolger, *Matteo Salvini* von der rechtspopulistischen¹⁸⁰ Partei *Lega (Nord)*, die *politica dei porti chiusi* (Politik der geschlossenen Häfen) voran.¹⁸¹ Er erließ etwa im März 2019 eine Verwaltungsrichtlinie, die Schiffe mit nicht in der italienischen SAR-Zone geretteten Migrant:innen den Zugang zu italienischen Küstengewässern

¹⁷⁶ Webseite des Sea-Watch e.V., abrufbar unter: <https://sea-watch.org/> (zuletzt abgerufen am 11.8.2023).

¹⁷⁷ Registriert unter Nr. IMO 7302225, vgl. *Blanke/Jobr* (Fn. 7), Fn. 39.

¹⁷⁸ *Codice di Condotta per le ONG impegnate nelle operazioni di salvataggio dei migranti in mare* („Verhaltenskodex für NGOs, die in Rettungsoperationen von Migrant:innen im Meer involviert sind“), abrufbar unter: https://www.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/codice_condotta_ong.pdf (zuletzt abgerufen am 11.8.2023).

¹⁷⁹ *Chiara/Frisone*, Immigration in Italy between First and Second Republic: From the Reception Policies to the “Emergency” Management of Migrations (1980-2018), *Historia Contemporánea* 65 (2021), 233 (262 f.).

¹⁸⁰ *Rooduijn/Van Kessel/Froio/Pirro/De Lange/Halikiopoulou/Lewis/Mudde/Taggart*, The PopuList: An Overview of Populist, Far Right, Far Left and Eurosceptic Parties in Europe, 2019, abrufbar unter: <https://populistorg.files.wordpress.com/2020/02/01-thepopulist.pdf>, siehe auch www.popu-list.org (zuletzt abgerufen am 11.8.2023); vgl. *Berti* (Fn. 12), S. 533.

¹⁸¹ Vgl. etwa *Rossi* (Fn. 13), S. 2.

verwehren sollte.¹⁸² Dabei berief sich *Salvini* insbesondere auf die angeblich von Migrant:innen drohenden Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung.¹⁸³

Noch im Juni 2018 schrieben die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestags: „Den Anordnungen der Küstenwache hinsichtlich der Schließung von Häfen wird sich ein privates Seenotrettungsschiff in der Praxis nicht widersetzen.“¹⁸⁴ Ein Jahr später widerlegte *Carola Rackete* als Kapitänin der *Sea-Watch 3* diese Einschätzung: Sie fuhr ohne Erlaubnis der Hafenbehörde in den Hafen von Lampedusa ein.

Für die Rekonstruktion des Ablaufs der Geschehnisse im Juni 2019 wird der Beschluss über die Aufhebung des Haftbefehls gegen *Rackete*¹⁸⁵ durch Ermittlungsrichterin (*giudice per le indagini preliminari*, GIP) *Alessandra Vella* gegen *Rackete* herangezogen, der sich am Protokoll der *Guardia di Finanza*¹⁸⁶ orientiert:

Am Morgen des 12.6.2019 wurden 53 Geflüchtete von der *Sea-Watch 3* aus einem Schlauchboot 47 Seemeilen vor der libyschen Küste gerettet. Im Laufe des

¹⁸² Italienisches Innenministerium, *Direttiva per il coordinamento unificato dell'attività di sorveglianza delle frontiere marittime e per il contrasto all'immigrazione illegale ex articolo 11 del d.lgs. n. 286/1998 recante il Testo Unico in materia di Immigrazione*, Nr. 14100/141 (8) v. 18.3.2019, abrufbar unter: https://www.interno.gov.it/sites/default/files/direttiva_ministro_su_controllo_frontiere_marittime_18.03.2019.pdf (zuletzt abgerufen am 11.8.2023); so auch die Richtlinien v. 4.4., 15.4. und 15.5.2019 mit demselben Aktenzeichen, abrufbar unter: https://www.interno.gov.it/it/amministrazione-trasparente/disposizioni-general/atti-general/atti-amministrativi-general/decreti-direttive-e-altri-documenti?F%5B0%5D=data_documenti_interesse%3A2019.

¹⁸³ Etwa *Direttiva* Nr. 14100/141 (8) v. 18.3.2019 (Fn. 182), S. 3.

¹⁸⁴ Wissenschaftliche Dienste, Rechtsfragen zur Seenotrettung – Kurzinformation v. 20.6.2018, WD 2-3000-089/18, S. 1, abrufbar unter: https://www.bundestag.de/resource/blob/568268/91dd38dcafa7a03203e00991a04e221d/WD-2-089_18-pdf-data.pdf (zuletzt abgerufen am 11.8.2023).

¹⁸⁵ *Ordinanza sulla richiesta di convalida di arresto e di applicazione della misura cautelare* (Beschluss über den Antrag auf Bestätigung der Festnahme und Anwendung der einstweiligen Maßnahme) v. 2.7.2019, N. 3169/19 R.G.N.R., N. 2592/19 R.G. GIP, S. 5-8, abrufbar unter: <https://www.penalecontemporaneo.it/upload/9218-gip-agrigento-2-luglio-2019-sea-watch.pdf> (zuletzt abgerufen am 11.8.2023); so auch *Pitea/Zirulia* (Fn. 1), S. 661 ff. und *Gradoni/Pasquet* (Fn. 12), S. 56.

¹⁸⁶ *Guardia di Finanza*, Prot. n. 0369315/2019 v. 29.6.2019. Die *Guardia di Finanza* ist ein militärisch organisierter Teil des italienischen Polizeisystems, der auf die Bekämpfung von Wirtschaftskriminalität spezialisiert ist, vgl. *Guardia di Finanza*, Who we are: objectives and investigative activities, abrufbar unter: <https://www.gdf.gov.it/en/institutional-tasks/who-we-are-objectives-and-investigative-activities> (zuletzt abgerufen am 11.8.2023).

Vormittags fragt die *Sea-Watch 3* einen *Place of Safety* von den MRCC in Italien, Malta, den Niederlanden und Libyen an. Gegen 12 Uhr erreicht die Crew eine Mail der sog. libyschen Küstenwache: Libyen wolle die Koordinierung der Rettung nach dem SAR-Übereinkommen übernehmen. Um ca. 23 Uhr weist das MRCC in Libyen den Hafen von Tripolis als *Place of Safety* zu.

Die Crew der *Sea-Watch 3* erklärt am 13.6.2019 um ca. 14 Uhr, in Libyen gebe es keine sicheren Häfen, und verlangt die Zuweisung eines anderen *Place of Safety*. Es ist ca. 19 Uhr, als das MRCC in Rom sich für nicht zuständig erklärt. Die *Sea-Watch 3* nimmt trotzdem Fahrt gen Norden auf. Etwa vier Stunden später verbietet Italien der *Sea-Watch 3* durch eine Mail des Innenministeriums die Einfahrt in italienische Territorialgewässer und Häfen. Ab dem 13. und 14.6.2019 befindet sich die *Sea-Watch 3* ca. 17 Seemeilen vor der Küste Lampedusas, d. h. noch außerhalb des italienischen Küstenmeers.

Am 14.6.2019 wiederholt die Besatzung der *Sea-Watch 3* erfolglos ihre Anfragen an Italien und Malta. Am selben Tag wird in Italien ein Dekret verabschiedet, das dem Innenminister die eigenmächtige Schließung der Territorialgewässer gestattet, das sog. *decreto sicurezza-bis*.¹⁸⁷ Es tritt tags darauf in Kraft. Am 14. und 15.6.2019 werden zehn Gerettete aus medizinischen Gründen von italienischen Ärzt:innen evakuiert; es verbleiben 43 Gerettete an Bord.

Am 18.6.2019 erfährt die *Sea-Watch* eine erste juristische Niederlage: Das *Tribunale Amministrativo Regionale* (TAR)¹⁸⁸ Lazio lehnt eine Nichtigkeitsklage des Vereins gegen das Dekret im Eilverfahren ab.¹⁸⁹ Am 22.6.2019 wird ein weiterer Geretteter als medizinischer Notfall von italienischen Ärzt:innen evakuiert; es verbleiben 42 Gerettete an Bord. Am 25.6.2019 wird ein Eilantrag vor dem EGMR auf Einfahrt in die italienischen Gewässer abgelehnt: Es bestehe nach der Evakuierung der medizinischen Notfälle keine akute Gefahr.¹⁹⁰

¹⁸⁷ Decreto-legge (d.l.) v. 14.6.2019, n. 53/2019, recante disposizioni urgenti in materia di ordine e sicurezza pubblica, convertito con modificazioni dalla l. 8 agosto 2019 n. 77, sog. *decreto sicurezza-bis*, abrufbar unter: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2019/06/14/19G00063/sg> (zuletzt abgerufen am 11.8.2023).

¹⁸⁸ *Tribunale Amministrativo Regionale*, d. h. Verwaltungsgericht der Region.

¹⁸⁹ TAR Lazio, Entscheidung v. 18.6.2019, N. 04038/2019, Reg. Prov. Cau. Nr. 0070414/2019 Prot.Ag.ID, abrufbar unter: https://i2.res.24o.it/pdf2010/Editrice/ILSOLE24ORE/ILSOLE24ORE/Online/_Oggetti_Embedded/Documenti/2019/06/19/201904038_06.pdf (zuletzt abgerufen am 11.8.2023).

¹⁹⁰ EGMR, *Rackete and Others v. Italy*, Beschluss v. 25.6.2019, Rs. 32969/19, siehe

Am 26.6.2019 fährt die *Sea-Watch 3* trotzdem unter Berufung auf das Nothafenrecht in italienische Territorialgewässer ein.¹⁹¹ Am Tag danach müssen erneut zwei weitere Gerettete, darunter eine minderjährige Person, aus medizinischen Gründen von italienischen Ärzt:innen evakuiert werden; es verbleiben 40 Gerettete an Bord. In der Nacht vom 28. auf den 29.6.2019 erreicht die *Sea-Watch 3* schließlich den Hafen von Lampedusa – fast 16 Tage nach der Rettung.

Kapitänin *Rackete* wird unverzüglich wegen Widerstand oder Gewalt gegen ein Kriegsschiff (*resistenza o violenza contro nave da guerra*, art. 1100 cod. nav.)¹⁹² und Widerstand gegen eine Amtsperson (*resistenza a pubblico ufficiale*, art. 337 c. p.)¹⁹³ verhaftet. Ihr Haftbefehl wird jedoch bereits am 2.7.2019 aufgehoben, was Anfang 2020 von Italiens höchstem Strafgericht bestätigt wird.¹⁹⁴ In der Hauptsache wird das Ermittlungsverfahren wegen dieser Tatvorwürfe Anfang 2021 eingestellt.¹⁹⁵ Alle weiteren Ermittlungsverfahren (u.a. wegen Beihilfe zur illegalen Einreise) gegen *Rackete* wurden Ende 2021 ebenfalls eingestellt.¹⁹⁶

Pressemitteilung v. 25.6.2019, ECHR 240, abrufbar unter: <https://hudoc.echr.coe.int/eng-press#%7B%22itemid%22:%5B%22003-6443361-8477507%22%5D%7D> (zuletzt abgerufen am 11.8.2023); *Schatz* (Fn. 61).

¹⁹¹ *Rackete*. „state of necessity“, juristisch korrekt wäre „state of distress“ gewesen, s.o.

¹⁹² *Codice della navigazione* (cod. nav., it. Schifffahrtsgesetz), beschlossen durch *Regio Decreto* (R.D.) v. 30.3.1942, n. 327.

¹⁹³ *Codice penale* (c.p., it. Strafbuch), beschlossen durch R.D. v. 19.10.1930, n. 1398. Art. 337 c.p. ist vergleichbar mit dem Tatbestand Widerstand gegen Vollstreckungsbeamte im deutschen Strafrecht gemäß § 113 StGB.

¹⁹⁴ *Corte Suprema di Cassazione* (III. Sektion Strafrecht), *Rackete*, Ur. v. 16.1.2020 (veröffentlicht am 20.2.2020), Nr. 6626/20, abrufbar unter: <http://www.italgiure.giustizia.it/xway/application/nif/clean/hc.dll?verbo=attach&db=snpn&id=/20200220/snpn@s30@a2020@n06626@tS.clean.pdf> (zuletzt abgerufen am 11.8.2023); vgl. *Oellers-Frahm* (Fn. 83), S. 338 ff.

¹⁹⁵ *Tribunale di Agrigento*, Ufficio del GIP, *Decreto di Archiviazione* (Archivierungsdekret) v. 14.4.2021, N.R.G. 2592/19 NOTI GIP, N. 3169/19 R.G. Mod21, abrufbar unter: <https://www.giurisprudenzapenale.com/wp-content/uploads/2021/05/carola-decreto.pdf> (zuletzt abgerufen am 11.8.2023).

¹⁹⁶ *Tribunale di Agrigento*, Ufficio del GIP, *Decreto di Archiviazione* v. 20.12.2021, N. 3150/2019 R.G.N.R., abrufbar unter: https://www.sistemapenale.it/pdf_contenuti/1642369860_20211220-gip-agrigento-archiviazione-rackete.pdf (zuletzt abgerufen am 11.8.2023); siehe Anm. von *Zirulia*, *Caso Sea Watch (Carola Rackete): archiviate le accuse di favoreggiamento dell'immigrazione irregolare e rifiuto di obbedienza a nave da guerra*, *Sistema Penale* v. 17.1.2022, abrufbar unter: <https://www.sistemapenale.it/it/scheda/caso-sea-watch-carola-rackete-archivate-le-accuse-di-favoreggiamento-dellimmigrazione-irregolare-e-rifiuto-di-obbedienza-a-nave-da-guerra> (zuletzt abgerufen am 11.8.2023).

II. (Völker-)Rechtliche Einordnung

Zu klären ist folglich, ob *Rackete* in den Hafen von Lampedusa einfahren durfte.

1. Decreto „Sicurezza-bis“

Wie oben dargelegt, verfügte Italien 2019 mittels mehrerer Exekutivakte im Rahmen der *politica dei porti chiusi* die „Schließung“ der italienischen Häfen bzw. eine Zugangsbeschränkung für das italienische Küstenmeer. Fraglich ist, wie diese Vorgänge seevölkerrechtlich zu bewerten sind. Da die zuvor genannten Richtlinien (*direttive*) rechtlich unverbindlich sind,¹⁹⁷ soll nur das Dekret (d. l.) vom 14.6.2019 (*decreto sicurezza-bis*) betrachtet werden.

Das *decreto sicurezza-bis* verlieh dem Innenminister in Art. 1.1 das Recht, den Zugang, die Durchfahrt oder den Aufenthalt in den italienischen Territorialgewässern zu beschränken oder zu verbieten. Dem oben erläuterten Grundsatz der Souveränität über Häfen und Küstenmeer wird u. a. durch Art. 25 SRÜ Rechnung getragen. Art. 25 Abs. 3 SRÜ besagt, dass der Küstenstaat das Einfahren in Territorialgewässer aus Sicherheitsgründen etc. temporär und örtlich begrenzt beschränken oder verbieten kann.¹⁹⁸ Dieses Verbot darf aber nicht zeitlich und örtlich unbegrenzt und wegen des Diskriminierungsverbots nicht nur für Schiffe mit geretteten Migrant:innen an Bord gelten.¹⁹⁹ Im Falle des *decreto sicurezza-bis* war das Verbot weder zeitlich noch örtlich begrenzt. Zudem war es – zumindest nach einer teleologischen Auslegung in Zusammenschau mit der Richtlinie/*direttiva* 14100/141 (8) mit ihrem Framing der Verbringung auf See geretteter Migrant:innen nach Italien als Begünstigung „illegaler Einwanderung“ – nur an bestimmte Schiffe gerichtet, nämlich an diejenigen mit geretteten Geflüchteten an Bord. Daher widersprachen die Verordnungen insoweit den Anforderungen aus Art. 25 Abs. 3 SRÜ.²⁰⁰ Man könnte dagegenhalten, dass das Dekret auf eine Ausübung der neuen Befugnisse „im Rahmen der internationalen Verpflichtungen Italiens“ hinweist. Diese

¹⁹⁷ *Catelani*, Nuove tendenze nell'uso delle direttive interorganiche, Osservatorio sulle Fonti, 1996, 247 (247 m. w. N.), abrufbar unter: <https://www.osservatoriosullefonti.it/archivi/archivio-volumi-osservatorio/osservatorio-1996/14-11-elisabetta-catelani/file> (zuletzt abgerufen am 11.8.2023).

¹⁹⁸ Vgl. *Rossi* (Fn. 13), S. 11.

¹⁹⁹ *von Gadow-Stephani* (Fn. 68), S. 52; *Guilfoyle*, Shipping Interdiction and the Law of the Sea, 2009, S. 200; *Papanicolopulu* (Fn. 21), S. 31; *Rossi* (Fn. 13), S. 11.

²⁰⁰ *Papanicolopulu* (Fn. 21), S. 31.

Formulierung ist aber zu unbestimmt, um den Anforderungen von Art. 25 Abs. 3 SRÜ zu genügen.²⁰¹

Selbst wenn man dies anders sehen würde, so muss Art. 25 SRÜ jedenfalls so angewendet werden, dass die Menschenrechte geachtet werden.²⁰² Die Möglichkeit zur absoluten Sperrung der Seeaußengrenzen für Schiffe mit Geflüchteten an Bord verstößt gegen Menschenrechte, insbesondere gegen das *Refoulement*-Verbot.²⁰³ Die Regelung verletzt durch die Verweigerung des Rechts auf Stellung eines Asylantrags ebenso das Diskriminierungsverbot aus Art. 4 EMRK.²⁰⁴

Folglich war die Sperrung der italienischen Häfen jedenfalls wegen der Verstöße gegen die Menschenrechte völkerrechtswidrig. Unabhängig davon gibt es dennoch kein allgemeines Zugangsrecht zu fremden Häfen, solange keine Notsituation vorliegt.

²⁰¹ Vgl. *Ambroselli*, Dai decreti sicurezza al decreto immigrazione: spunti di riflessione sul caso Sea Watch tra diritto costituzionale e diritto internazionale, *DPERonline*, 15 (2021), 219 (232 f.), abrufbar unter: <http://www.serena.unina.it/index.php/dperonline/article/view/7983/8748> (zuletzt abgerufen am 11.8.2023), S. f.; *Casu*, Il decreto sicurezza bis e la violazione del diritto internazionale, *Ius in Itinere* v. 24.8.2019, abrufbar unter: <https://www.iusinitinere.it/il-decreto-sicurezza-bis-e-la-violazione-del-diritto-internazionale-22978#:~:text=Tale%20norma%20concede%20infatti%20ai,di%20immigrazione%20vigenti%20nello%20Stato%E2%80%99D> (zuletzt abgerufen am 11.8.2023).

²⁰² *Rab* (Fn. 2), S. 57.

²⁰³ *Blanke/Jobr* (Fn. 7), S. 933; *Giglio*, Il decreto sicurezza bis: contenuto e profili problematici, *Filodiritto* v. 26.6.2019, abrufbar unter: <https://www.filodiritto.com/il-decreto-sicurezza-bis-contenuto-e-profil-problematici> (zuletzt abgerufen am 11.8.2023), unter 3.1; *Zirulia*, Decreto sicurezza-bis: novità e profili critici. Diritto penale contemporaneo v. 18.6.2019, abrufbar unter <https://archiviodpc.dirittopenaleuomo.org/d/6738-decreto-sicurezza-bis-novita-e-profil-problematici> (zuletzt abgerufen am 11.8.2023), unter Abschnitt 4; *Rossi* (Fn. 13), S. 11; vgl. *Vassallo Paleologo* (Fn. 7), S. 222; vgl. *Rab* (Fn. 2), S. 205 ff. Italien hat die relevanten Verträge, insbesondere die GFK und die EMRK, ratifiziert, z.B. die GFK durch legge 24 luglio 1954, n. 722, EMRK durch legge 4 agosto 1955, n. 848.

²⁰⁴ *De Sena/Starita* (Fn. 81), S. 62; *De Sena/De Vittor* (Fn. 85), S. 121 f., 124; vgl. Brief des UNHCR an den Ständigen Vertreter Italiens bei den Vereinten Nationen v. 15.5.2019, AL ITA 4/2019, abrufbar unter: <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?glId=24568> (zuletzt abgerufen am 11.8.2023), S. 6 f.

2. Place of Safety

Wie man am Fall der *Sea-Watch 3* sieht, handelt es sich bei der gegenwärtigen Regelungsweise um ein lückenhaftes System, das oft zu Verzögerungen bei der Zuweisung eines *Place of Safety* führt.²⁰⁵ Es entsteht eine schwierige Situation für Kapitän:innen unwillkommener Schiffe, eine „rechtliche Sackgasse“²⁰⁶. Denn während Kapitän:innen die Pflicht zur Seenotrettung haben, hat kein Staat die Pflicht zur Aufnahme der Geretteten, auch nicht der Flaggenstaat des rettenden Schiffs oder der koordinierende SAR-Küstenstaat.²⁰⁷

Zwar hätte Italien grundsätzlich einen Hafen in einem anderen SAR-Staat als *Place of Safety* zuweisen können: „*Nothing prohibits the SAR State from proposing disembarkation in another State’s SRR [= Search and Rescue Region], unless the State proposed is not a place of safety.*“²⁰⁸ Fraglich ist aber, ob Häfen in Libyen als *Place of Safety* gelten können. Dagegen spricht unter anderem die Feststellung von Verstößen gegen Art. 3 EMRK in *Hirsi v. Italien* von 2012. Zwar betraf *Hirsi v. Italien* streng genommen nur Staaten in ihrer Verpflichtung, keine Pushbacks nach Libyen durchzuführen. Es ist aber trotzdem ein wichtiger Orientierungspunkt für die Definition des *Place of Safety*.²⁰⁹ In Libyen werden sowohl von staatlicher als auch von nicht-staatlicher Seite regelmäßig schwere Menschenrechtsverletzungen begangen.²¹⁰ Diese treffen insbesondere

²⁰⁵ Rossi (Fn. 13), S. 15 f.; vgl. MSC 77/10/2 v. 25.3.2003, Review of safety measures and procedures for the treatment of persons rescued at sea, Submitted by Norway, S. 2, Rn. 5 ff.; Rab (Fn. 2), S. 116, 127.

²⁰⁶ Lenk (Fn. 63), S. 716.

²⁰⁷ MSC 79/22/6 v. 15.9.2004, Outcome of second meeting of UN Inter-agency group on the Treatment of persons rescued at sea, Note by the Secretariat, S. 3 f., Rn. 18; *Bevilacqua* (Fn. 7), S. 180; *Fink/Gombeer*, The Aquarius incident: navigating the turbulent waters of international law, EJIL: Talk! v. 14.6.2018, abrufbar unter: <https://www.ejiltalk.org/the-aquarius-incident-navigating-the-turbulent-waters-of-international-law/> (zuletzt abgerufen am 11.8.2023); *Mallia* (Fn. 63), S. 105, 108; *Rab* (Fn. 2), S. 118; *Rossi* (Fn. 13), S. 22; Wissenschaftliche Dienste, WD 2-3000-078/13 (Fn. 57), S. 6; a.A. *Attard* (Fn. 3), S. 81.

²⁰⁸ *Attard* (Fn. 3), S. 79 f.

²⁰⁹ *Danisi* (Fn. 117), S. 436.

²¹⁰ Siehe u.a. Empfehlung des Europäischen Parlaments v. 23.11.2022 an den Rat, die Kommission und den Vizepräsidenten der Kommission/Hohen Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik zur Lage in Libyen (2021/2064(INI)), C 167/116, Abl. v. 11.5. 2023, 116 (20), unter AH. ff.; UNHRC, Investigation by the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights on Libya: detailed findings, 15.6.2016, A/HRC/31/CRP, S. 20 ff.; *Bevilacqua* (Fn. 7), S. 184 m. w. N.

Migrant:innen.²¹¹ Ferner ist kein Asylrecht vorhanden.²¹² Nach allgemeiner Ansicht ist Libyen daher (gegenwärtig) kein *Place of Safety*.²¹³ Dies erkannte selbst der damalige italienische Außenminister *Moavero Milanesi* an.²¹⁴ Auch in der italienischen Rechtsprechung wurde Libyen explizit als nicht den Anforderungen an einen *Place of Safety* nach dem SAR-Übereinkommen genügend bezeichnet.²¹⁵ Daher war es unter menschenrechtlichen Gesichtspunkten nicht zu beanstanden, dass die *Sea-Watch 3* die Aufforderung der libyschen Küstenwache ignorierte, den Hafen von Tripolis anzusteuern. Im Fall der *Sea-Watch 3* war Lampedusa der nächste sichere Hafen.²¹⁶ Seevölkerrechtlich war *Rackete* als Kapitänin nicht an die Anweisungen des MRCC gebunden, da Regel 5.1.7 der IMO-Richtlinien von 2004 keine Rechtspflicht begründet. Eine solche Rechtspflicht zur Befolgung der

²¹¹ *Ex multis* UN Support Mission in Libya Office of the High Commissioner for Human Rights, *Desperate and Dangerous: Report on the human rights situation of migrants and refugees in Libya*, 20.12.2018, abrufbar unter: <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Countries/LY/LibyaMigrationReport.pdf> (zuletzt abgerufen am 11.8.2023), S. 25 ff.; *EGMR, Hirsi Jamaa and Others v. Italy*, Urt. v. 23.2.2012, Rs. 27765/09, Rep. 2012-II, S. 97 (144), Rn. 136 ff., abrufbar unter: <https://hudoc.echr.coe.int/fre#%22itemid%22:%22002-102%22> (zuletzt abgerufen am 11.8.2023), S. 137 ff., Rn. 101 ff. m. w. N.

²¹² UN Support Mission in Libya (Fn. 211), S. 21; *EGMR, Hirsi Jamaa and Others v. Italy*, Urt. v. 23.2.2012, Rs. 27765/09, Rep. 2012-II, S. 97(144), Rn. 136 ff., abrufbar unter: <https://hudoc.echr.coe.int/fre#%22itemid%22:%22002-102%22> (zuletzt abgerufen am 11.8.2023), S. 138, Rn. 107; vgl. *Attard* (Fn. 3), S. 240.

²¹³ Vgl. UNHCR und IOM (gemeinsame Erklärung), *International approach to refugees and migrants in Libya must change*, 11.7.2019, abrufbar unter: <https://www.unhcr.org/news/press/2019/7/5d2765d04/unhcr-iom-joint-statement-international-approach-refugees-migrants-libya.html> (zuletzt abgerufen am 11.8.2023); UNHCR, *AL ITA 4/2019*, S. 6; *Entschließung des Europäischen Parlaments v. 13.7.2023 zum Handlungsbedarf auf EU-Ebene bei Such- und Rettungseinsätzen im Mittelmeer* (Fn. 7), Erwägungsgrund N; Menschenrechtskommissar:in des Europarats: „Bridging the protection gap“ (Fn. 10), S. 16; *Blanke/Jobr* (Fn. 7), S. 935; *Chiara/Frisone* (Fn. 179), S. 263; *Danisi* (Fn. 117), S. 412; *De Sena/Starita* (Fn. 81), S. 65.

²¹⁴ *ANSA*, *Moavero, la Libia non è un porto sicuro*, 28.6.2019, abrufbar unter: https://www.ansa.it/sito/notizie/topnews/2019/06/28/moavero-la-libia-non-e-un-porto-sicuro_467fb605-f327-43d3-a3cd-1425980f2743.html (zuletzt abgerufen am 11.8.2023); vgl. *Gradoni/Pasquet* (Fn. 12), S. 56; *De Sena/Starita* (Fn. 81), S. 65.

²¹⁵ *Tribunale di Agrigento, Cap Anamur*, I Sezione Penale, I Collegio, Urt. v. 7.10.2009, Nr. 954/2009, S. 32; *Tribunale di Trapani, Vos Thalassa*, Sentenza a seguito di giudizio abbreviato, N. 3310/2019, Entscheidung v. 23.5.2019, veröffentlicht am 3.6.2019, abrufbar unter: https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2019/06/2019_tribunale_trapani_vos_thalassa.pdf (zuletzt abgerufen am 11.8.2023), S. 65 f.; bestätigt durch *Corte di Cassazione* (VI. Sektion Strafrecht), Urteil v. 16.12.2021 (veröffentlicht am 26.4.2022), Nr. 15869.

²¹⁶ *Attard* (Fn. 3), S. 180.

Anweisungen des MRCC kann sich nur aus nationalem Recht ergeben.²¹⁷ Daher war es auch aus seevölkerrechtlicher Sicht nicht rechtswidrig, dass *Rackete* nicht nach Libyen fuhr.²¹⁸

Die Ermittlungsrichterin entließ *Rackete* aus der Untersuchungshaft, da ihr Handeln nach Art. 98 SRÜ jedenfalls in Bezug auf Art. 337 c. p. gerechtfertigt war.²¹⁹ Somit erschuf die Richterin aus dem Normenkomplex zur Seenotrettung die „völkerrechtliche Pflicht, die ‚Schließung‘ der italienischen Häfen zu missachten und im konkreten Fall die Geretteten in den Hafen von Lampedusa zu bringen“²²⁰. Diese Ansicht teilte das Kassationsgericht (*Corte Suprema di Cassazione*), Italiens höchstes Strafgericht.²²¹

Eine solche Pflicht aus den Vertragstexten zu erschließen, ginge jedoch zu weit: SOLAS-Übereinkommen und SAR-Übereinkommen legen fest, dass es für eine Bestimmung des *Place of Safety* auf die Kooperation zwischen den Staaten ankomme, bei der der zuständige Staat der Rettungszone den *Place of Safety* zuweise.²²² Dieses System ist zwar nicht ideal, spiegelt aber den Willen der Vertragsparteien wider, die Kontrolle über den Zugang zu den eigenen Häfen beizubehalten.²²³ Dieser Ansicht ist auch wegen Regel 3.1.9 S. 2 des Anhangs

²¹⁷ Vgl. *Blanke/Jobr* (Fn. 7), S. 935.

²¹⁸ Teilweise wird sogar eine völkergewohnheitsrechtliche Pflicht des Kapitäns/der Kapitänin konstruiert, sich der Anweisung des MRCC, Gerettete an einen unsicheren Ort zu bringen, zu widersetzen, vgl. *Magi* (Fn. 36), S. 718.

²¹⁹ Beschluss v. 2.7.2019, *Ordinanza sulla richiesta di convalida di arresto e di applicazione della misura cautelare* (Beschluss über den Antrag auf Bestätigung der Festnahme und Anwendung der einstweiligen Maßnahme), N. 3169/19 R.G.N.R., N. 2592/19 R.G. GIP, S. 10 f., abrufbar unter: <https://www.giurisprudenzapenale.com/wp-content/uploads/2019/07/Rachete-Carola-Ordinanza-sulla-richiesta-di-convalida-di-arresto.pdf> (zuletzt abgerufen am 11.8.2023); vgl. *Rossi* (Fn. 13), S. 3, 15.

²²⁰ Original: „un obbligo internazionale di violare la ‘chiusura’ dei porti italiani e specificamente di portare i migranti a Lampedusa“, *Rossi* (Fn. 13), S. 15, Übersetzung d. Verf.

²²¹ *Corte di Cassazione* (III. Sektion Strafrecht), *Rackete*, Urt. v. 16.1.2020 (veröffentlicht am 20.2.2020), Nr. 6626/20 S. 10 ff.; siehe dazu *Masera*, La Cassazione sul caso *Rackete*: la strategia dei porti chiusi è contraria alla disciplina dei soccorsi in mare, *Questione Giustizia* v. 26.2.2020, abrufbar unter: https://www.questionegiustizia.it/articolo/la-cassazione-sul-caso-rackete-la-strategia-dei-porti-chiusi-e-contraria-alla-disciplina-dei-soccorsi-in-mare_26-02-2020.php (zuletzt abgerufen am 11.8.2023), Abschnitte 1 und 2.

²²² *Magi* (Fn. 36), S. 721; *Rossi* (Fn. 13), S. 15.

²²³ Original: „queste norme semplicemente rispecchiano la volontà degli Stati parti delle convenzioni di mantenere il controllo sull’accesso ai propri porti“, *Rossi* (Fn. 13), S. 16, Übersetzung d. Verf.

zum SAR-Übereinkommen und Art. 2 Abs. 1 SAR-Übereinkommen zuzustimmen.²²⁴

Folglich war der Hafen von Tripolis zwar kein *Place of Safety*. Zum Zeitpunkt des Geschehens gab es zudem in Libyen trotz dessen Anmeldung im Jahr 2017²²⁵ kein oder zumindest kein ordnungsgemäß funktionierendes MRCC.²²⁶ Bis heute ist nicht ersichtlich, ob es ein (ordnungsgemäß funktionierendes) MRCC in Libyen gibt.²²⁷ Deshalb hätte das MRCC in Rom, das zumindest damals die SAR-Region Libyens abdeckte bzw. abdecken sollte,²²⁸ der *Sea-Watch 3* einen anderen Ort als *Place of Safety* zuteilen sollen. Nur weil dies unterblieb, entstand aber kein aus der Rettungspflicht folgendes Recht für *Rackete*, in Lampedusa einzulaufen.

²²⁴ Siehe oben **C. II. 3.**

²²⁵ EU-Kommission, Antwort auf die Frage P-003665/2018, 4.9.2018, abrufbar unter: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/P-8-2018-003665-ASW_EN.html (zuletzt abgerufen am 11.8.2023); vgl. Menschenrechtskommissar:in des Europarats: „Bridging the protection gap”, Fn. 10, S. 51, Fn. 5.

²²⁶ IMO, Global SAR Plan, s. Fn. 61, abrufbar unter: <https://gisis.imo.org/Public/COMSAR/RCC.aspx?CID=LBY> (zuletzt abgerufen am 13.5.2022), enthielt zumindest bis Mitte 2022 folgende Information: „Rescue Co-ordination Centre / Libya: No information available.”; BT-Drucks. 19/4164, S. 9; *Blanke/Johr* (Fn. 7), S. 931; *Fink/Gombeer* (Fn. 207); Wissenschaftliche Dienste, WD 2-3000-089/1 (Fn. 188), S. 2; a.A. EU-Kommission als Antwort auf die parlamentarische Anfrage E-000027/2021: „*The Libyan authorities have a very basic Libyan Maritime Rescue Coordination Centre (MRCC), by means of which they carry out their activities in the field of search and rescue.*“, 30.3.2021, abrufbar unter: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-9-2021-000027-ASW_EN.html (zuletzt abgerufen am 9.1.2022). Fraglich ist allerdings, auf welchen Zeitraum sich die Kommission in ihrer Antwort bezieht.

²²⁷ Mittlerweile ist ein libysches MRCC im Global SAR Plan der IMO eingetragen, abrufbar unter: <https://gisis.imo.org/Public/COMSAR/RCC.aspx?CID=LBY&Action=View&ID=2032> (zuletzt abgerufen am 11.8.2023). Doch auch nach der Eintragung scheint die Funktionalität des libyschen MRCC fraglich, wie die Antwort des Hohen Vertreters der EU für Außen- und Sicherheitspolitik *Borrell* auf die parlamentarische Frage E-003014/2022 zeigt: „*The European External Action Service (EEAS) is not in the position to provide information about the extent to which the GMDSS is used by the Maritime Rescue Coordination Centres as the MRCC is not operational yet.*“, 8.11.2022, abrufbar unter: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-9-2022-003014-ASW_EN.html (zuletzt abgerufen am 11.8.2023). Das libysche MRCC ist wohl derzeit in Containern untergebracht, die von der italienischen Regierung geliefert wurden, vgl. Antwort der Kommission auf die parlamentarische Anfrage E-002092/2022, abrufbar unter: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-9-2022-002092-ASW_EN.html (zuletzt abgerufen am 11.8.2023). Im Global SAR Plan findet sich die Bemerkung: „*Interim MRCC.*“

²²⁸ Menschenrechtskommissar:in des Europarats: „Bridging the protection gap” (Fn. 10), S. 20; BT-Drucks. 19/8354, S. 2 ff.; vgl. *Blanke/Johr* (Fn. 7), S. 931 f.

3. Nothafenrecht

Wie oben gezeigt, ist das Nothafenrecht gewohnheitsrechtlich anerkannt. Insbesondere gibt es auch eine entsprechende *opinio iuris* in Italien.²²⁹ Aus dem Ausnahmecharakter folgt, dass der Hafenstaat den Zugang zum Hafen verweigern darf, wenn die Notlage auf andere Weise gelöst werden kann.²³⁰ Als milderer Mittel wird – insbesondere von Küstenstaaten wie Italien – teilweise die Weiterfahrt bis zum Flaggenstaat vorgeschlagen.²³¹ So sagte *Salvini* am 18.6.2019: „Man kommt nach Italien, wenn man die Erlaubnis dazu hat. Die NGOs verhalten sich gesetzeswidrig. Diese *Sea Watch* treibt sich seit Tagen im Mittelmeer herum, sie hätte schon in den Niederlanden sein können: Es ist ein niederländisches Schiff.“²³² Eine solche Weiterfahrt in ein Land, dessen Hauptstadt fast 3.000 km nördlich von Lampedusa liegt, würde aber zu einer unangemessenen „Verzögerung des Landgangs von Personen führen, die schon vor der Abreise und danach auf der Seefahrt auf Schlauchbooten oder baufälligen Wasserfahrzeugen ohne irgendwelchen Schutz, ohne irgendwelche Hygiene- oder Sicherheitsausrüstung, viel durchmachen mussten“²³³.

Es ist zwar richtig, dass sich allein aus der Tatsache, dass sich aus Seenot gerettete Personen an Bord befinden, noch keine Notlage ableiten lässt.²³⁴ Daneben

²²⁹ Vgl. *Procura della Repubblica presso il Tribunale di Palermo, Golfo Azzurro*, Richiesta di archiviazione v. 28.5.2018, Proc. n. 9039/17 R.G.N.R. mod. 44, abrufbar unter: https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2018/12/2018_palermo_procura_repubblica_richiesta_archiviazione.pdf (zuletzt abgerufen am 11.8.2023), S. 5; *Tribunale di Agrigento, I Sezione Penale, I Collegio, Cap Anamur*, Urt. v. 7.10.2009, Nr. 954/2009, abrufbar unter: http://www.giureta.unipa.it/Tribunale_Agrigento.pdf (zuletzt abgerufen am 11.8.2023), S. 39 ff.

²³⁰ *Hasselmann* (Fn. 24), S. 358; *Jaguttis* (Fn. 13), S. 120; *Rossi* (Fn. 13), S. 18.

²³¹ Siehe etwa *Osborne, Italy's Far-right Salvini Refused to Let 64 Rescued Refugees Dock in its Ports: 'Good, Go to Hamburg'*, *The Independent* v. 4.4.2019, abrufbar unter: <https://www.independent.co.uk/news/world/europe/italy-salvini-refugee-libya-ship-rescue-germany-malta-a8854101.html> (zuletzt abgerufen am 11.8.2023); vgl. *Attard* (Fn. 3), S. 243; *Jaguttis* (Fn. 13), S. 120 m. w. N.; *Lenk* (Fn. 63), S. 721.

²³² Original: „*Si arriva in Italia se si ha il permesso, le ong sono al di fuori della legge. Questa Sea Watch è da giorni a zonzò per il Mediterraneo, sarebbe già arrivata in Olanda: è una nave olandese. [...]*“, Übersetzung d. Verf., zitiert nach *Bulian, Vince il "Sicurezza bis": il Tar chiude a Sea Watch il porto di Lampedusa*, *ilGiornale.it* v. 19.6.2019, abrufbar unter: <https://www.ilgiornale.it/news/politica/vince-sicurezza-bis-tar-chiude-sea-watch-porto-lampedusa-1713178.html> (zuletzt abgerufen am 11.8.2023).

²³³ Original: „*[...] una ulteriore dilatazione dei tempi di sbarco di persone già duramente provate prima della partenza e poi dalla navigazione su gommoni o imbarcazioni fatiscenti privi di qualunque protezione e dotazione igienica o di sicurezza.*“, *Vassallo Paleologo* (Fn. 7), S. 217, Übersetzung d. Verf.; siehe auch *Attard* (Fn. 3), S. 244; *Magi* (Fn. 36), S. 728.

²³⁴ *Lenk* (Fn. 63), S. 720; vgl. *Attard* (Fn. 3), S. 187.

sprach wohl „die generell gute Ausstattung [der *Sea-Watch 3*] [...] (mit medizinischer Erstversorgung, Nahrungsmitteln, Decken etc.) *prima facie* gegen einen Seenotfall.“²³⁵ Daher gelangten manche zu der Einschätzung, die *Sea-Watch 3* habe sich zu Unrecht auf das Nothafenrecht berufen.²³⁶

Jedoch wird früher oder später jedes Schiff der zivilen Seenotrettung, das nicht in einen Hafen einlaufen darf, zum Notfall, da immer mehr Menschen an Bord krank werden und die Ressourcen zwangsläufig im Laufe der Zeit schwinden.²³⁷ Auch im Falle der *Sea-Watch 3* mussten die Geflüchteten tagelang trotz Hitze, Seekrankheit und Dehydrierung auf dem Deck des Schiffes ausharren.²³⁸ Wie oben berichtet, gab es im Laufe der 16 Tage nach der Rettung bereits drei Rettungseinsätze, bei denen schrittweise rund ein Viertel der Geretteten an Land gebracht wurde. Unter den bis zum Schluss an Bord verbliebenen Personen gab es weitere Personen, die medizinischer Behandlung bedurften.²³⁹ Darüber hinaus waren nach Angaben der Crew mehrere Personen aufgrund der psychischen Ausnahmesituation auf See in Kombination mit den Traumata aus ihrer Zeit in Libyen akut suizidgefährdet.²⁴⁰ Wegen dieser akuten Gefahr hätte Italien zumindest konkrete Maßnahmen zu deren Verhütung treffen müssen, solange das Anlegen oder die Ausschiffung verboten war.²⁴¹ Dies geschah allerdings

²³⁵ Wissenschaftliche Dienste, WD 2-3000-082/18 (Fn. 158).

²³⁶ *Rossi* (Fn. 13), S. 18.

²³⁷ Menschenrechtskommissar:in des Europarats: „Bridging the protection gap“ (Fn. 10), S. 31; *Blanke/Jobr* (Fn. 7), S. 937; *Rab* (Fn. 2), S. 193 m. w. N.

²³⁸ FOCUS, „Düsseldorfer Medizinstudentin erzählt von Erlebnissen an Bord“, 4.7.2019, abrufbar unter: https://www.focus.de/politik/ausland/sea-watch-3-duesseldorfer-medizinstudentin-erzaehlt-von-erlebnissen-an-bord_id_10894401.html (zuletzt abgerufen am 11.8.2023).

²³⁹ *Hornig*, Interview mit *Carola Rackete*, „We Were All in a State of Total Despair“, Spiegel International v. 8.7.2019, abrufbar unter: <https://www.spiegel.de/international/europe/interview-with-sea-watch-captain-carola-rackete-a-1276264.html> (zuletzt abgerufen am 11.8.2023).

²⁴⁰ ZEIT Online, „Manche haben gesagt, sie springen von Bord“, 2.7.2019, abrufbar unter: <https://www.zeit.de/gesellschaft/2019-07/sea-watch-seenotrettung-fluechtlinge-carola-rackete> (letzter Aufruf am 11.8.2023), „Düsseldorfer Medizinstudentin erzählt von Erlebnissen an Bord“, FOCUS v. 4.7.2019 (Fn. 238).

²⁴¹ *Blanke/Jobr* (Fn. 7) schlagen mit Recht vor, analog die Grundsätze des *EGMR* anlässlich der Eilentscheidung v. 7.10.2004, *S.D. und andere v Deutschland*, Rs. 33743/03, abrufbar unter: <https://hudoc.echr.coe.int/fre#%7B%22itemid%22%3A%5B%22001-67182%22%7D> (zuletzt abgerufen am 11.8.2023), anzuwenden: „Was die [...] die Suizidgefahr im Falle einer Rückführung <anbelangt>, so erinnert der Gerichtshof daran, dass die Tatsache, dass eine Person, deren Abschiebung angeordnet worden ist, mit Suizid droht, den Vertragsstaat nicht daran hindert, die beabsichtigte Maßnahme durchzuführen, wenn er

nicht. Somit lag nach zustimmungswürdiger Ansicht einiger Autor:innen eine humanitäre Notlage (*distress*) vor: *Rackete* berief sich somit zu Recht auf das Nothafenrecht.²⁴²

Die „Schließung“ der italienischen Häfen durch das Innenministerium steht dem nicht entgegen. Unabhängig von deren Völkerrechtswidrigkeit gilt: Das Nothafenrecht kann nicht durch Art. 19 Abs. 2 lit. g oder Art. 25 SRÜ eingeschränkt werden – diese sind zwar *leges posteriores*, das Nothafenrecht ist jedoch *lex specialis*.²⁴³ Darüber hinaus hat der Schutz des Lebens auf See Priorität gegenüber der staatlichen Souveränität.²⁴⁴

4. Ergebnis

Rackete durfte aufgrund des Nothafenrechts in den Hafen von Lampedusa einfahren.

E. Fazit und Ausblick

Die italienischen Behörden versuchten also zuletzt zu Unrecht, die *Sea-Watch 3* vom Einlaufen in den Hafen von Lampedusa abzuhalten. Dieser Vorgang stellt keinesfalls einen Einzelfall dar:²⁴⁵ Bereits wenige Wochen nach der Odyssee der *Sea-Watch 3* wurde dem Schiff *Alan Kurdi* des deutschen Vereins *Sea-Eye* mit 65 Geretteten an Bord der Hafenzugang in Lampedusa verwehrt.²⁴⁶ Um nur ein aktuelles Beispiel zu zitieren, lässt sich der Fall der *Ocean Viking* anführen, die im Herbst 2022 mit hunderten geretteten Geflüchteten an Bord wochenlang auf dem Mittelmeer ausharren musste. Italiens Ministerpräsidentin *Giorgia Meloni* hatte sich so lange geweigert, das Schiff in einen italienischen Hafen einlaufen zu lassen, bis das Schiff schließlich nach Frankreich ausweichen musste.²⁴⁷ Der

konkrete Maßnahmen zwecks Verhütung dieser Durchführung trifft.“, vgl. *Blanke/Jobr* (Fn. 7), S. 937; vgl. *TAR Lazio, Open Arms*, sez. I ter, decreto 14 agosto 2019, n. 5479, abrufbar unter: <http://dirittifondamentali.it/wp-content/uploads/2019/08/Tar-Lazio-5479.2019.pdf> (zuletzt abgerufen am 11.8.2023), S. 2.

²⁴² *Gradoni/Pasquet* (Fn. 12), S. 57 f.; *De Sena/Starita* (Fn. 81), S. 71 f.

²⁴³ *Magi* (Fn. 36), S. 698 m. w. N.

²⁴⁴ *Rab* (Fn. 2), S. 95.

²⁴⁵ Vgl. *Oellers-Frahm* (Fn. 83), S. 344.

²⁴⁶ *Anton/Rüb*, Auch die „Alan Kurdi“ nimmt Kurs auf Lampedusa, FAZ v. 5.7.2019, abrufbar unter: <https://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/vor-ankunft-der-alan-kurdi-italien-bekraeftigt-sperrung-der-haefen-16270445.html> (zuletzt abgerufen am 11.8.2023); *Talmon* (Fn. 21), S. 802.

²⁴⁷ Siehe etwa *Reiche*, Europas Streit um die Seenotrettung, Tagesschau v. 11.11.2022, abrufbar unter: <https://www.tagesschau.de/ausland/europa/ocean-viking-185.html> (zuletzt abgerufen am 11.8.2023).

Vorfall führte zu diplomatischen Spannungen zwischen Italien und Frankreich.²⁴⁸ Zumindest durfte die *Ocean Viking* im Dezember 2022 nach einem weiteren Rettungseinsatz in Ravenna anlegen - wohl um weitere Verwerfungen mit Frankreich zu vermeiden.²⁴⁹

Zudem gilt seit Anfang 2023 ein neues Gesetz in Italien, das den NGOs u.a. vorschreibt, den zugeteilten *Place of Safety* unverzüglich („*senza ritardo*“) anzusteuern.²⁵⁰ Damit soll verhindert werden, dass die Schiffe der NGOs mehrere Rettungseinsätze direkt nacheinander auf Hoher See absolvieren können. Es scheint nicht von vornherein ausgeschlossen, dass diese Regelung zumindest in einem Spannungsfeld zur seevölkerrechtlichen Rettungspflicht steht.²⁵¹

Die gegenwärtige rechtliche und politische Situation führt zu unhaltbaren Zuständen.²⁵² Sowohl Italien als auch die anderen Küstenstaaten sollten in Zukunft dazu zurückkehren, die internationalen Kooperationspflichten nach dem SAR-Übereinkommen nach Treu und Glauben zu erfüllen.²⁵³ Außerdem dürfen auch die anderen Mitgliedsstaaten der EU, die keine Küstenstaaten des Mittelmeers sind, sich nicht aus ihrer politischen und rechtlichen Verantwortung

²⁴⁸ Reuters, Italy's rejection of Ocean Viking migrant ship 'unacceptable', France says, 9.11.2022, abrufbar unter: <https://www.reuters.com/world/europe/italys-rejection-ocean-viking-migrant-ship-unacceptable-france-says-2022-11-09/> (zuletzt abgerufen am 11.8.2023).

²⁴⁹ Siehe Le Monde, Italy allows Ocean Viking to dock carrying 113 rescued migrants, 27.12.2022, abrufbar unter: https://www.lemonde.fr/en/immigration/article/2022/12/27/italy-allows-ocean-viking-to-dock-carrying-113-rescued-migrants_6009336_144.html (zuletzt abgerufen am 11.8.2023).

²⁵⁰ Siehe Art. 1(d) des *decreto-legge* (d.l.) v. 2.1.2023, 1/2023, abrufbar unter: [https://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie_generale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.o.dataPubblicazioneGazzetta=2023-03-02&atto.codiceRedazionale=23A01357&elenco30giorni=false](https://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie_generale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2023-03-02&atto.codiceRedazionale=23A01357&elenco30giorni=false) (zuletzt abgerufen am 11.8.2023).

²⁵¹ Siehe *Masera*, Il d.l. Piantedosi sulle operazioni di soccorso in mare: l'ennesimo tentativo di impedire ciò che il diritto internazionale impone e il problema della depenalizzazione come fuga dalla giurisdizione, *Sistema Penale* 2/2023, 83 (92-97), abrufbar unter: https://www.sistemapenale.it/pdf_contenuti/1683798228_sp-2023-2-masera.pdf (zuletzt abgerufen am 11.8.2023).

²⁵² Vgl. *Blanke/Jobr* (Fn. 7), S. 939.

²⁵³ UNHCR, „Expert Meeting on Interception and Rescue in the Mediterranean“, Madrid, 23.-24.5.2006, Background Discussion Paper, abrufbar unter: <https://www.unhcr.org/media/3-4-2-meeting-state-representatives-rescue-sea-and-maritime-interception-mediterranean-madrid> (zuletzt abgerufen am 11.8.2023), S. 5, 12; *Rab* (Fn. 2), S. 126; *Rossi* (Fn. 13), S. 22 f.

zurückziehen.²⁵⁴ Denn die seevölkerrechtlichen Übereinkommen sind auf eine gütliche, solidarische Zusammenarbeit der Staaten angewiesen.²⁵⁵ Zu Recht wurde in einer Abwandlung des Diktums von *Böckenförde* festgestellt: „Das SAR-System lebt [...] von Voraussetzungen, die es selbst rechtlich nicht garantieren kann.“²⁵⁶ Wie bereits erwähnt, wäre es wünschenswert, wenn auch wenig realistisch, den Vorschlag Norwegens von 2002 wiederaufzugreifen, sodass das SAR-Übereinkommen und das SOLAS-Übereinkommen in Zukunft dem Kapitän/der Kapitänin des rettenden Schiffes das Recht zur Bestimmung des *Place of Safety* gewähren würden.

Der gegenwärtige rechtliche und politische Zustand hat weitreichende Implikationen: „Der Umgang mit dem Außen lässt das Innen nicht unberührt. Wer bereit ist, menschenrechtliche Standards für eine Gruppe aufzugeben, schwächt sie in ihrer Gesamtheit.“²⁵⁷ Das Mittelmeer bleibt eine offene Wunde Europas, solange sich nichts ändert.

²⁵⁴ Vgl. *Blanke/Pilz*, *Wohin trägt uns der Stier? Sieben Thesen zu den Herausforderungen der Europäischen Union*. EuR 2020, 270 (298 f.).

²⁵⁵ Vgl. *Fink/Gombeer* (Fn. 207); *Magi* (Fn. 36), S. 724; *Pitea/Zirulia* (Fn. 1), S. 677; siehe auch IMO FAL.3/Circ.194 v. 22.1.2009.

²⁵⁶ Wissenschaftliche Dienste, WD 2-3000-014/20 (Fn. 13), S. 22.

²⁵⁷ *Markard*, *Die Bedeutung der Menschenrechte für Migrant*innen in Europa*, ZAR 2019, 236 (239), grammatikalische Korrektur d. Verf. (Original: „Wer bereit ist, menschenrechtliche Standards für eine Gruppe aufzugeben [...]“).