



An:

Landratsamt Konstanz
Kreistagsgeschäftsstelle
Benediktinerplatz 1
78467 Konstanz
Kreistagsgeschaeftsstelle@LRAKN.de

Prof. Dr. Valentin Schatz

Juniorprofessor für Öffentliches Recht
und Europarecht mit Schwerpunkt
Nachhaltigkeit

Leuphana Universität Lüneburg
Fakultät Nachhaltigkeit
Institut für Nachhaltigkeitssteuerung
Universitätsallee 1
21335 Lüneburg

Fon +49.4131.677-2804
valentin.schatz@leuphana.de

www.leuphana.de/institute/insugo/personen/valentin-schatz.html

1. April 2025

**Stellungnahme zum Beschlussvorschlag der CDU-Fraktion (Drucksache 2025/081) –
Pauschale Zurückschiebung aus Seenot geretteter Menschen an den jeweiligen
Ursprungs- bzw. Abfahrtsort**

Sehr geehrte Damen und Herren,

die zivile Seenotrettungsorganisation Sea-Eye hat mich darum gebeten, aus rechtlicher Sicht zu folgendem Beschlussvorschlag der CDU-Fraktion im Kreistag des Landkreises Konstanz Stellung zu nehmen:

„Die weitere Unterstützung der Organisatoren von Sea Eye/Seenotrettung wird unter den Vorbehalt gestellt, dass die Organisatoren dem Landkreis bestätigen, dass sie die aus Seenot aufgegriffenen Menschen zurück zu ihrem Ursprung/-Abfahrtsort, die afrikanische Küste bzw. gegebenenfalls die türkische Küste bringen.“ ([Drucksache 2025/081](#), sowie [Begründung von 21.11.2024](#))

Hintergrund dieses Antrags ist ein Beschluss des Kreistags aus dem Jahr 2024 (Vorlage 2024/318), dass der Landkreis Konstanz im Jahr 2025 die Seenotrettung durch Sea-Eye auf dem Mittelmeer mit einem Betrag in Höhe von 10.000 EUR unterstützt.

Inhalt des Beschlussvorschlags

Da der Beschlussvorschlag keine Einschränkungen oder weiteren Ausführungen enthält, ist davon auszugehen, dass Sea-Eye „bestätigen“ soll, künftig pauschal alle aus Seenot geretteten Menschen, die von der afrikanischen oder türkischen Küste aufgebrochen sind, an den jeweiligen Ursprungs- bzw. Abfahrtsort zurückzuführen. Es fehlt jegliche Unterscheidung anhand der konkreten (Bedrohungs-) Lage im Ursprungs- bzw. Abfahrtsort (z.B. Libyen) oder der konkreten Umstände des Einzelfalls (politisch Verfolgte, bedrohte Minderheiten, Opfer sexueller oder anderweitiger Gewalt im Ursprungs- bzw. Abfahrtsort, unbegleitete Minderjährige, Schwangere, Neugeborene, Kranke, Alte, usw.).



Nur am Rande sei erwähnt, dass die in der Begründung des Antrags implizit aufgestellte Behauptung, die zivile Seenotrettung trage zu mehr gefährlichen Überfahrten bei (sog. Pull-Faktor), nach dem Stand der empirischen Forschung zu diesem Thema nicht haltbar ist.¹ Auch die Behauptung, die geretteten Menschen hätten „faktisch keine Chance auf politisches Asyl“ ist irreführend, da es neben dem politischen Asyl noch eine Reihe von in der Praxis wesentlich bedeutenderen Formen des Flüchtlingsschutzes gibt (den Flüchtlingsschutz nach der Genfer Flüchtlingskonvention, subsidiären Schutz und das Abschiebungsverbot).² Diese Formen des Flüchtlingsschutzes sind im Kontext der Seenotrettung keineswegs faktisch ausgeschlossen, sondern kommen – je nach konkretem Einzelfall – in der Praxis durchaus zur Anwendung. Zudem besteht ein Recht auf ein ordnungsgemäßes und faires Verfahren, in dem ein etwaiger Anspruch auf Flüchtlingsschutz geprüft wird.³

Rechtliche Einordnung des Beschlussvorschlags

Ich beschränke mich bei der rechtlichen Bewertung des Antrags der CDU-Fraktion auf die Frage, ob die von Sea-Eye geforderte „Bestätigung“ bzw. das im Rahmen dieser „Bestätigung“ eingeforderte Verhalten rechtmäßig ist.

Die zivile Seenotrettung findet nicht in einem rechtsfreien Raum statt, sondern im Einklang mit einem detaillierten völker- und verwaltungsrechtlichen Rechtsrahmen, zu dem die Pflicht zur Seenotrettung gehört.⁴ Dieser Rechtsrahmen beruht im Wesentlichen auf dem Internationalen Übereinkommen über Seenotrettung (SAR-Übereinkommen) und seiner Umsetzung im jeweiligen nationalen Recht, die in Deutschland in erster Linie in der Verordnung über die Sicherung der Seefahrt (SeeFSichV) erfolgt ist. Für eine detaillierte Erklärung dieses Rechtsrahmens verweise ich auf die bestehende Literatur.⁵

Im vorliegenden Kontext ist vor allem darauf hinzuweisen, dass aus Seenot gerettete Menschen im nächsten Schritt an einen sicheren Ort (Englisch: „place of safety“) zu

¹ Siehe etwa Cusumano, E. und Villa, M., Sea Rescue NGOs: a Pull Factor of Irregular Migration?, Policy Briefs, 2019/22, Migration Policy Centre, <https://hdl.handle.net/1814/65024>; Rodríguez Sánchez, A., Wucherpennig, J., Rischke, R., et al., Search-and-rescue in the Central Mediterranean Route does not induce migration: Predictive modeling to answer causal queries in migration research, Sci Rep 13, 11014 (2023), <https://doi.org/10.1038/s41598-023-38119-4>.

² Vgl. dazu Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Schutzformen, <https://www.bamf.de/DE/Themen/AsylFluechtlingsschutz/AblaufAsylverfahrens/Schutzformen/schutzformen-node.html> (abgerufen am 31.03.2025).

³ Siehe etwa: <https://www.integrationsbeauftragte.de/ib-de/ich-moechte-mehr-wissen-ueber/flucht-und-asyl>.

⁴ Vgl. im Völkerrecht Art. 98 Abs. 1 des Seerechtsübereinkommens der Vereinten Nationen (SRÜ); Teil V (und dort insbesondere Regel 33) der Anlage zum Internationalen Übereinkommen von 1974 zum Schutz des menschlichen Lebens auf See (SOLAS-Übereinkommen); Absätze 2.1.1 und 2.1.10 der Anlage zum Internationalen Übereinkommen über Seenotrettung (SAR-Übereinkommen). Vgl. im deutschen Recht § 2 Abs. 1 S. 1 Verordnung über die Sicherung der Seefahrt (SeeFSichV) und § 323c Abs. 1 StGB.

⁵ Siehe bspw. *Epik/Schatz*, Kriminalisierung der Seenotrettung? Gutachten zur geplanten Neufassung des § 96 Abs. 4 AufenthG, 2023, <https://cdn.inob.net/wp-content/uploads/2023/12/Gutachten-zur-Neufassung-des-§-96-AufenthG-1.pdf>, S. 16 ff., mit weiteren Nachweisen.



verbringen sind.⁶ Vor dem Hintergrund der für einen „sicheren Ort“ aufgestellten Kriterien⁷ besteht in der Literatur weitgehend Einigkeit darüber, dass insbesondere Libyen nicht als sicherer Ort in Betracht kommt.⁸ Aufgrund des migrations- und menschenrechtlichen Verbots von Zurückschiebungen (konkret zu Libyen: Hirsi-Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte⁹) scheidet eine Auslegung des Begriffs des sicheren Orts, nach der eine Verbringung der geretteten Menschen nach Libyen erlaubt wäre, regelmäßig aus.¹⁰ Diese Einschätzung entspricht auch der ständigen Rechtsprechung der italienischen Strafgerichtsbarkeit, die relativ häufig mit entsprechenden Fällen befasst ist und daher als Orientierung dienen kann.¹¹ Ob und in welchem Umfang dies auch für die anderen nordafrikanischen Staaten wie Tunesien oder Marokko (unabhängig von deren zweifelhafter oder fehlender Bereitschaft, als Ausschiffsstaat zu fungieren) in allen in Betracht kommenden Einzelfällen gilt, ist streitig und bedarf jeweils einer umfassenden Prüfung der Umstände des Einzelfalls.¹²

Zudem erfolgt die Ausschiffung von geretteten Personen regelmäßig aufgrund einer Anordnung einer (meist italienischen) Seenotleitstelle, die nach § 2 Abs. 2 Satz 2 SeeFSichV für deutsche Schiffe verbindlich ist. Die Nichtbefolgung solcher Anordnungen stellt nach § 10 Abs. 1 Nr. 1 SeeFSichV eine Ordnungswidrigkeit dar.

Damit ist regelmäßig der gesamte Rettungsvorgang bis hin zur Verbringung der Menschen an einen sicheren Ort einfachgesetzlich durch die deutsche Rechtsordnung – und dort insbesondere die SeeFSichV – geregelt. Diesem klaren Rechtsrahmen würde es zuwiderlaufen, wenn eine zivile Seenotrettungsorganisation wie Sea-Eye pauschalen Zusicherungen

⁶ Absatz 3.1.9 der Anlage zum SAR-Übereinkommen; Regel 33 Abs. 1.1 der Anlage zum SOLAS-Übereinkommen.

⁷ Siehe zu diesen Kriterien *Epik/Schatz*, Kriminalisierung der Seenotrettung? Gutachten zur geplanten Neufassung des § 96 Abs. 4 AufenthG, 2023, <https://cdn.inob.net/wp-content/uploads/2023/12/Gutachten-zur-Neufassung-des-§-96-AufenthG-1.pdf>, S. 24 f., mit weiteren Nachweisen.

⁸ Siehe ausführlich *Farahat/ Markard*, Places of Safety in the Mediterranean: The EU's Policy of Outsourcing Responsibility, 2020, <https://eu.boell.org/sites/default/files/2020-02/HBS-POS%20brochure%20web.pdf>, S. 22 ff., mit weiteren Nachweisen zur h.M.; *Nele Matz-Lück*, Seenotrettung als völkerrechtliche Pflicht, Verfassungsblog, 18.08.2018, <https://verfassungsblog.de/seenotrettung-als-voelkerrechtliche-pflicht-aktuelle-herausforderungen-der-massmigrationsbewegungen-ueber-das-mittelmeer/>; dezidiert a.A. soweit ersichtlich nur *Talmon*, Private Seenotrettung und das Völkerrecht, JZ 74 (2019), S. 802 (804 f.).

⁹ EGMR, Hirsi Jamaa u.a. / Italien, Urteil v. 23.02.2012, Nr. 27765/09, Rn. 146 ff.

¹⁰ Siehe dazu *Epik/Schatz*, Kriminalisierung der Seenotrettung? Gutachten zur geplanten Neufassung des § 96 Abs. 4 AufenthG, 2023, <https://cdn.inob.net/wp-content/uploads/2023/12/Gutachten-zur-Neufassung-des-§-96-AufenthG-1.pdf>, S. 21 f., mit weiteren Nachweisen.

¹¹ Corte di Cassazione, Entscheidung v. 16.12.2021, Penale Sent. Sez. 6 Num. 15869 Anno 2022, https://www.njus.it/upload/news/2578/S_C.P._15869_2022.pdf; Corte di Cassazione, Entscheidung v. 10.09.2023, Penale Sent. Sez. 5 Num. 4557 Anno 2023, <https://canestrinilex.com/risorse/asso28-libia-non-e-porto-sicuro-cass-455724>.

¹² Vgl. dazu *Farahat/ Markard*, Places of Safety in the Mediterranean: The EU's Policy of Outsourcing Responsibility, 2020, <https://eu.boell.org/sites/default/files/2020-02/HBS-POS%20brochure%20web.pdf>, S. 18 ff., die zu dem Ergebnis kommen, dass die untersuchten nordafrikanischen Staaten jedenfalls nicht für alle Gruppen von geretteten Menschen (etwa LGBTQI+) als sicherer Ort eingestuft werden können.



hinsichtlich des Ausschiffungsorts machte – mit Ausnahme der Zusicherung, dass im Einklang mit dem internationalen und deutschen Seenotrettungsrecht gehandelt wird.

Jenseits der ausgeführten völker- und verwaltungsrechtlichen Rechtslage ist in der Literatur zudem anerkannt, dass eine Zurückschiebung von geretteten Personen an einen Ort, an dem ihnen schwerste Menschenrechtsverletzungen bis hin zu Folter und Tod drohen, den Tatbestand der Aussetzung nach § 221 Abs. 1 Nr. 1 StGB erfüllen kann.¹³ Da die Schiffe von Sea-Eye unter deutscher Flagge fahren, gilt dort das deutsche Strafrecht (vgl. § 4 StGB). Während es in Deutschland bislang keine einschlägige Rechtsprechung zu Konstellationen gibt, in denen zivile Schiffe gerettete Menschen nach Libyen verbracht haben, hat der italienische Corte di Cassazione im Jahr 2023 die Revision gegen die Verurteilung des Kapitäns eines italienischen Schiffes unter anderem wegen der Aussetzung Minderjähriger nach Art. 591 Codice Penale verworfen, der 101 gerettete Menschen (darunter unbegleitete Minderjährige und schwangere Frauen) an die libysche Küstenwache übergeben hatte.¹⁴ Es ist nicht ersichtlich, warum deutsche Gerichte in ähnlichen Fällen für § 221 Abs. 1 Nr. 1 StGB nicht zu einer vergleichbaren Rechtsauffassung gelangen sollten.

Die von der CDU-Fraktion geforderte pauschale „Bestätigung“ einer Rückführung aus Seenot geretteter Menschen unabhängig vom Ursprungs- bzw. Abfahrtsort und konkreten Einzelfall ist somit rechtswidrig. Sie beinhaltet in letzter Konsequenz (auch) eine Aufforderung zur vorsätzlichen Begehung von Straftaten (§ 221 Abs. 1 Nr. 1 StGB) und Ordnungswidrigkeiten (§ 10 Abs. 1 Nr. 1 SeeFSichV).

Ergebnis

Wie dargelegt knüpft die CDU-Fraktion in ihrem Antrag finanzielle Unterstützung an das Begehen von Straftaten. Die finanzielle Unterstützung der öffentlichen Hand für eine humanitäre Hilfsorganisation wird an die Bedingung geknüpft, dass die Mitglieder dieser Hilfsorganisation menschenrechtliche Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland unter vorsätzlicher Begehung von Straftaten (vgl. § 221 Abs. 1 Nr. 1 StGB) und Ordnungswidrigkeiten (§ 10 Abs. 1 Nr. 1 SeeFSichV) missachten sollen.

¹³ BT Wissenschaftliche Dienste, Ausarbeitung: Seenotrettung durch nicht-staatliche Akteure im rechtlichen Spannungsfeld zwischen „pull-back“-Operationen der libyschen Küstenwache und dem Refoulementverbot, WD 2–3000-014/20, 2020, S. 21; *Blanke/Johr*, Rechtliche Vorkehrungen für die zivile Seenotrettung im Mittelmeer, DÖV 23 (2019), S. 929 (935); *Hahn/Schatz*, Zurückweisungen von Migranten durch zivile Schiffe auf See, ZIS 16 (2020), S. 537 (539); *Epik/Schatz*, Kriminalisierung der Seenotrettung? Gutachten zur geplanten Neufassung des § 96 Abs. 4 AufenthG, 2023, <https://cdn.inob.net/wp-content/uploads/2023/12/Gutachten-zur-Neufassung-des-§-96-AufenthG-1.pdf>, S. 21 f.

¹⁴ Corte di Cassazione, Entscheidung v. 10.09.2023, Penale Sent. Sez. 5 Num. 4557 Anno 2023, <https://canestrinilex.com/risorse/asso28-libia-non-e-porto-sicuro-cass-455724>, Rn. 1 ff.



Dass derartige Kreistagsbeschlüsse in einem Rechtsstaat keinen Platz haben dürfen und ihrerseits rechtswidrig sind, versteht sich von selbst. Die CDU-Fraktion sollte daher von diesem Antrag Abstand nehmen.

Mit freundlichen Grüßen

Prof. Dr. Valentin Schatz

Transparenzhinweis:

Prof. Dr. Valentin Schatz berät die Seenotrettungsorganisation Sea-Eye als Mitglied des Sea-Eye Legal Teams regelmäßig unentgeltlich in rechtlichen Fragen der zivilen Seenotrettung. Diese Stellungnahme gibt allein seine persönliche Auffassung wieder. Teile dieser Stellungnahme basieren auf dem folgenden Gutachten: Epik/Schatz, Kriminalisierung der Seenotrettung? Gutachten zur geplanten Neufassung des § 96 Abs. 4 AufenthG, 2023, <https://cdn.inob.net/wp-content/uploads/2023/12/Gutachten-zur-Neufassung-des-§-96-AufenthG-1.pdf>.