



Seenotrettung durch die Europäische Union

- Rechtliche Pflichten und Kompetenzen -

- Rechtliche Stellungnahme -
in Auftrag gegeben durch
MEP Erik Marquardt

Erstattet durch:

Redeker/Sellner/Dahs Rechtsanwälte

The Greens/EFA group in the European Parliament

www.greens-efa.eu

[@greensep](https://twitter.com/greensep)

www.facebook.com/greensefa

www.erik-marquardt.eu

[@ErikMarquardt](https://twitter.com/ErikMarquardt)

www.facebook.com/ErikMarquardtde

Inhaltsverzeichnis

A. Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse.....	4
B. Sachverhalt und Fragestellung.....	4
C. Rechtliche Würdigung	6
I. Völkerrechtliche und unionsrechtliche Verpflichtung zur Seenotrettung.....	6
1. Völkerrechtliche Pflicht	6
2. Unionsrechtliche Pflicht.....	7
3. Umfang der Pflicht	8
II. Kompetenzgrundlagen für Maßnahmen zur Seenotrettung	9
1. Kompetenzgrundlagen des AEUV	9
a) Art. 77 AEUV	10
b) Art. 78 AEUV	10
c) Art. 196 AEUV	10
d) Art. 222 AEUV	11
e) Art. 352 AEUV	11
2. Anwendungsbereich des Art. 214 AEUV	11
a) Wortlaut des Art. 214 Abs. 1 AEUV	12
aa) Auslegung des Katastrophenbegriffs	12
bb) Sachlicher Anwendungsbereich: Auslegung des Begriffs der „Maßnahmen der Union im Bereich der humanitären Hilfe“	15
cc) Personeller Anwendungsbereich: Auslegung des Begriffs der „Einwohner [...] von Drittländern“	15
b) Systematik des Art. 214 AEUV	16
c) Entstehungsgeschichte des Art. 214 AEUV	17
d) Telos des Art. 214 AEUV.....	17
e) Zwischenergebnis	19
3. Voraussetzungen und Grenzen von Maßnahmen zur Seenotrettung.....	19
a) Voraussetzungen in Bezug auf Art. 214 AEUV	19
aa) Voraussetzungen der Kompetenzausübung	19
bb) Materiell-rechtliche Voraussetzungen	21
b) Maßnahmen zur Finanzierung einer Seenotrettung	23
aa) Verwendungszwecke	24
bb) Modalitäten für die Gewährung finanzieller Unterstützung	24

c) Maßnahmen zur Einrichtung einer Seenotrettung	25
aa) Eigenständige Maßnahmen	25
bb) Koordinierende und unterstützende Maßnahmen	26
d) Koalition der Willigen	27

A. Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse

- (1) Die Europäische Union trifft bei jeglichen Einsätzen auf dem Mittelmeer aufgrund des völkergewohnheitsrechtlichen Grundsatzes der Pflicht zur Seenotrettung und des Art. 98 SRÜ-VN die Pflicht, in Seenot geratene Flüchtende zu retten. Diese Pflicht ist konkretisiert in Art. 9 Abs. 1 der Verordnung über die Überwachung der Seeaußengrenzen (Verordnung (EU) Nr. 656/2014). Nach den in diesen Vorschriften genannten Kriterien befinden sich die Boote der Flüchtenden regelmäßig in Seenot. Der konkrete Umfang der Pflicht zur Seenotrettung ist abhängig vom Einzelfall.
- (2) Die Kompetenzgrundlage des Art. 214 AEUV umfasst nach ihrem Wortlaut, ihrer Systematik, ihrer Entstehungsgeschichte sowie ihrem Telos unionale Maßnahmen zur Seenotrettung von Flüchtenden. So stellen Ströme von Flüchtenden, getrieben von Kriegen, gewalttätigen Auseinandersetzungen und weitere Fluchtursachen, eine humanitäre Krise gemäß Art. 214 AEUV dar, die ein Handeln der Europäischen Union durch Maßnahmen der humanitären Hilfe gebieten. Insbesondere in den Zielen, die die Europäische Union mit der humanitären Hilfe verfolgt, kommt zum Ausdruck, dass sie für die Linderung menschlichen Leides in akuten Notlagen eintreten soll.
- (3) Nach aktueller Rechtslage ist gemäß Art. 214 Abs. 3 AEUV i.V.m. der Verordnung über die humanitäre Hilfe (Verordnung (EG) Nr. 1257/96) insbesondere eine finanzielle Hilfe an nichtstaatliche Organisationen und internationale Einrichtungen möglich, die sich für die Rettung von in Seenot geratenen Flüchtenden einsetzen. Darüber hinaus erlaubt die Vorschrift die Einrichtung einer unionalen Seenotrettung sowie koordinierende Maßnahmen der Europäischen Union im Wege des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens gemäß Art. 214 Abs. 3 AEUV i.V.m. Art. 294 AEUV. Einer darauf gerichteten Gesetzgebung der Union steht insbesondere nicht der Subsidiaritätsgrundsatz aus Art. 5 Abs. 3 EUV entgegen. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit ist nach Art. 5 Abs. 4 EUV zu beachten.

B. Sachverhalt und Fragestellung

- (4) Mit dem Beschluss (GASP) 2020/472 des Rates über eine Militäroperation der Europäischen Union im Mittelmeer vom 25. März 2020 wurde die Einleitung einer neuen EU-Mission „EUNAVFOR MED IRINI“ beschlossen. Die Operation soll den Waffenschmuggel nach Libyen überwachen und damit die Durchsetzung des mit den Resolutionen 1970 (2011), 2292 (2016) und 2473 (2019) des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen verhängten Waffenembargos mit luft-, satelliten- und seegestützten Mitteln sicherstellen. Insbesondere der Einsatz auf See wurde von einigen Mitgliedstaaten stark kritisiert. Nun sollen die Schiffe nicht

im zentralen Mittelmeer, sondern östlich davon – und damit abseits der Flüchtlingsrouten – eingesetzt werden.¹ Gleichwohl stellt sich vor diesem Hintergrund die Frage, inwiefern eine Pflicht der Europäischen Union besteht, auch bei einem militärischen Einsatz in Seenot geratene Flüchtende zu retten.

- (5) Derweil sind weiterhin Ströme von Flüchtenden zu verzeichnen, die, getrieben von Krieg, Verfolgung, Menschenrechtsverletzungen und Hunger,² versuchen, über die zentrale Mittelmeerroute auf das Gebiet der Europäischen Union gelangen. Auf dieser Route sind in den vergangenen sechs Jahren schätzungsweise 20.000 Personen umgekommen.³ Die Migrationsroute über das Mittelmeer verzeichnet damit den höchsten Anteil an Todesfällen aller Migrationsrouten.⁴ Gleichwohl bleibt sie die meistgenutzte Migrationsroute in die Europäische Union. Nach Angaben der UNO Flüchtlingshilfe versuchten im laufenden Jahr 2020 bereits mehr als 28.000 Personen, auf diesem Wege die Europäische Union zu erreichen.⁵ Zwar sinken derzeit die absoluten Zahlen der Flüchtenden, doch der prozentuale Anteil an Todes- und Vermisstenfällen steigt kontinuierlich.⁶ Dies ist insbesondere darauf zurückzuführen, dass die Bereitschaft der Anrainerstaaten zur Aufnahme von Flüchtenden und damit auch die Präsenz staatlicher Rettungsschiffe deutlich gesunken sind. Auch die Europäische Union ist im Rahmen der Seenotrettung bisher weitgehend untätig geblieben. Nothilfe in Form von Rettungseinsätzen leisten bisher vielmehr gemeinnützige Vereine als zivile Seenotrettung.⁷ Doch auch diese Vereine erhielten zuletzt weniger finanzielle Unterstützung. Ihr Einsatz wurde vermehrt mit zivil- und strafrechtlichen Sanktionen belegt und massiv behindert.⁸ Begründet wird der Widerstand gegen eine Seenotrettung häufig mit der Entstehung eines sog. Pull-Effekts durch die Seenotrettung, also das Wissen um die potenzielle Rettung als ein Grund, die Route in Richtung der Europäischen Union anzutreten. Allerdings

¹ Siehe dazu SZ, „Neue Marinemission soll Libyen-Waffenembargo überwachen“ vom 17.02.2020, online abrufbar unter: <https://www.sueddeutsche.de/politik/eu-neue-eu-marinemission-soll-libyen-waffenembargo-ueberwachen-dpa.urn-newsml-dpa-com-20090101-200217-99-942496>, zuletzt abgerufen am 10. September 2020; tagesschau.de, Neue EU-Marinemission im Mittelmeer, 17.02.2020, online abrufbar unter: <https://www.tagesschau.de/ausland/eu-libyen-sophia-105.html>, zuletzt abgerufen am 10. September 2020.

² Zu verschiedenen Fluchtursachen vgl. <https://www.uno-fluechtlingshilfe.de/informieren/fluchtursachen/>, zuletzt abgerufen am 10. September 2020.

³ Vgl. <https://sea-watch.org/5-jahre/>, zuletzt abgerufen am 10. September 2020; vgl. außerdem zu Opferzahlen <https://www.uno-fluechtlingshilfe.de/hilfe-weltweit/mittelmeer/>, zuletzt abgerufen am 10. September 2020.

⁴ International Office of Migration, Fatal Journeys Volume 3 Part I, Improving Data on Missing Migrants, S. 6 sowie <https://www.uno-fluechtlingshilfe.de/hilfe-weltweit/mittelmeer/>, zuletzt abgerufen am 10. September 2020.

⁵ Vgl. <https://www.uno-fluechtlingshilfe.de/hilfe-weltweit/mittelmeer/>, zuletzt abgerufen am 10. September 2020.

⁶ Vgl. International Office of Migration, Fatal Journeys Volume 3 Part I, Improving Data on Missing Migrants, S. 6; *Blanke/Johr*, DÖV 2019, 929 (929).

⁷ Vgl. etwa Sea-Watch e.V., <https://sea-watch.org/>, zuletzt abgerufen am 10. September 2020; SOS Méditerranée, <https://sosmediterranee.org/>, zuletzt abgerufen am 10. September 2020.

⁸ Vgl. beispielhaft <https://www.proasyl.de/news/sie-nennen-es-verhaltenskodex-eu-will-zivile-seenotrettungsorganisationen-an-die-kette-legen/>, zuletzt abgerufen am 10. September 2020, sowie *Schmid*, Zwischen Kriminalisierung und Regulierung, *sui generis* 2018, S. 285 und *Matz-Lück*, Seenotrettung als völkerrechtliche Pflicht, *Verfassungsblog* vom 18. August 2018.

konnte das Vorliegen eines derartigen Pull-Effekt im Rahmen von diversen Studien widerlegt werden.⁹ Angesichts der fortbestehenden humanitären Notlage auf der Migrationsroute im zentralen Mittelmeer ist nun die Frage aufgeworfen, ob und unter welchen Voraussetzungen auch die Einrichtung einer Seenotrettung oder koordinierende Handlungen als Maßnahmen der Europäischen Union rechtlich möglich sind.

C. Rechtliche Würdigung

- (6) Es besteht die völkerrechtliche und unionsrechtliche Pflicht der durch die Europäische Union eingesetzten Schiffe auf dem Mittelmeer, den in Seenot geratenen Flüchtenden zu helfen (I.). Sodann zeigt eine Untersuchung des Wortlauts, der Systematik, der Entstehungsgeschichte und des Telos des Art. 214 AEUV weitere Handlungsmöglichkeiten der Europäischen Union zur Seenotrettung von Flüchtenden auf (II.).

I. Völkerrechtliche und unionsrechtliche Verpflichtung zur Seenotrettung

- (7) Die Mitgliedstaaten der Europäischen Union sowie die Europäische Union selbst sind bei einem Einsatz von Schiffen auf dem Mittelmeer, unabhängig von dessen primärem Zweck, sowohl völkerrechtlich als auch unionsrechtlich dazu verpflichtet, Seenotrettung zu leisten.

1. Völkerrechtliche Pflicht

- (8) Die Pflicht zur Seenotrettung ist als Ausdruck einer elementaren humanitären Pflicht¹⁰ in Art. 98 Abs. 1 des Seerechtsübereinkommens der Vereinten Nationen (SRÜ-VN)¹¹ kodifiziert, das sowohl von den Mitgliedstaaten als auch von der Europäischen Union ratifiziert wurde. Ferner findet diese Pflicht sich in Kapitel V Regeln 10 und 33 Abs. 1 Ziffer 1 des internationalen Übereinkommens zum Schutze des menschlichen Lebens auf See (SOLAS)¹² und in Ziffer 2.1.10 des internationalen Übereinkommens über Seenotrettung (SAR-Übereinkommen)¹³. Darüber hinaus gehört sie zu den Grundsätzen des Völkergewohnheitsrechts.¹⁴ Danach verpflichtet jeder Staat den Kapitän eines seine Flagge

⁹ *Cusumano/Villa*, European University Institute and Migration Policy Center Policy Brief 2019/22 von November 2019, abrufbar unter <https://cadmus.eui.eu/handle/1814/65024>; *Steinhilper/Gruijters*, University of Oxford, Border Criminalities, Blogpost vom 8. März 2017, abrufbar unter <https://www.law.ox.ac.uk/research-subject-groups/centre-criminology/centreborder-criminologies/blog/2017/03/border-deaths>, zuletzt abgerufen am 10. September 2020; *Blaming the Rescuers*, abrufbar unter <https://blamingtherescuers.org/>, zuletzt abgerufen am 10. September 2020; vgl. auch den Verweis auf Frontex, Annual Risk Analysis 2017, S. 20, abrufbar unter <https://frontex.europa.eu/media-centre/news-release/frontex-publishes-risk-analysis-for-2017-CpJiC8>, zuletzt abgerufen am 10. September 2020.

¹⁰ Deutsches Institut für Menschenrechte, *Seenotrettung und Flüchtlingsschutz*, S. 8.

¹¹ Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen vom 10. Dezember 1982.

¹² Internationales Übereinkommen zum Schutz des menschlichen Lebens auf See vom 1. November 1974.

¹³ Internationales Übereinkommen über den Such- und Rettungsdienst auf See vom 1. November 1974.

¹⁴ *Blanke/Johr*, DÖV 2019, 929 (931); *Matz-Lück*, *Seenotrettung als völkerrechtliche Pflicht*, Verfassungsblog vom 18. August 2018.

führenden Schiffes, soweit er dazu ohne Gefährdung des Schiffes, der Fahrgäste und Besatzung in der Lage ist, in Seenot Geratenen Hilfe zu leisten. Diese Pflicht zur Seenotrettung besteht nicht nur für die Hohe See, sondern für den gesamten Seebereich.¹⁵

- (9) Eine Definition für Seenot findet sich in Anlage Kapitel I Ziffer 1.3.13 des SAR-Übereinkommens: Danach setzt Seenot eine Lage voraus, in der angenommen werden muss, dass ein Schiff oder eine Person durch eine ernste und unmittelbare Gefahr bedroht ist oder sofortiger Hilfe bedarf.¹⁶ Diese Definition stimmt auch mit der völkergewohnheitsrechtlichen Definition überein.¹⁷ Unerheblich ist dabei, ob ein Verschulden hinsichtlich der Seenot vorliegt, ebenso wie die Frage, ob das Schiff gezielt zur Seenotrettung eingesetzt wurde.¹⁸
- (10) Art. 98 Abs. 2 SRÜ-VN verpflichtet zudem die Vertragsparteien, dass die Küstenstaaten die Errichtung, den Einsatz und die Unterhaltung eines angemessenen Such- und Rettungsdienstes fördern, um die Sicherheit auf See zu gewährleisten. Soweit erforderlich, vereinbaren sie zu diesem Zweck auch regionale Übereinkünfte mit Nachbarstaaten. Damit besteht zusätzlich eine Pflicht zu einem präventiven Tätigwerden der Vertragsparteien.¹⁹

2. Unionsrechtliche Pflicht

- (11) Unionsrechtlich ist eine Pflicht zur Seenotrettung in Art. 9 Abs. 1 der Verordnung zur Festlegung von Regelungen für die Überwachung der Seeaußengrenzen (Verordnung (EU) Nr. 656/2014, sog. Seeaußengrenzen-Verordnung)²⁰ normiert. Danach kommen die Mitgliedstaaten „ihrer Pflicht nach, jedem Schiff und jeder Person in Seenot Hilfe zu leisten, und stellen während des Seeinsatzes sicher, dass ihre beteiligten Einsatzkräfte dieser Pflicht im Einklang mit dem Völkerrecht und unter Achtung der Grundrechte nachkommen. Dies gilt ohne Rücksicht auf die Staatsangehörigkeit oder den Status einer solchen Person oder die Umstände, unter denen die Person aufgefunden wird.“
- (12) Nach Art. 9 Abs. 2 lit. e) Seeaußengrenzen-Verordnung gilt ein Schiff oder die an Bord befindlichen Personen als in einer Notsituation befindlich, wenn es oder sie sich in Gefahr befinden und sofortiger Hilfe bedürfen und wenn eine solche Situation hinreichend

¹⁵ Deutsches Institut für Menschenrechte, Seenotrettung und Flüchtlingsschutz, S. 8.

¹⁶ Sog. „distress phase“.

¹⁷ *Blanke/Johr*, DÖV 2019, 929, 930.

¹⁸ *Koloß*, Rettungsschiffe: Gibt es ein Recht auf sicheren Hafen?, in: LTO vom 14. August 2018.

¹⁹ Deutsches Institut für Menschenrechte, Seenotrettung und Flüchtlingsschutz, S. 8.

²⁰ Verordnung (EU) 656/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Mai 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 vom 15. Mai 2014, ABl. EU L189/93 vom 27. Juni 2014.

wahrscheinlich ist, da Nachforschungen darauf hindeuten oder die Betriebstüchtigkeit eines Schiffs in einem gewissen Ausmaß beeinträchtigt ist.

3. Umfang der Pflicht

- (13) In Bezug auf die völkerrechtlichen und unionsrechtlichen Kriterien zur Annahme einer Seenot befinden sich Migrantenboote angesichts ihrer gewöhnlich mangelhaften Ausstattung und Überbesetzung an Bord regelmäßig in Seenot.²¹ Es hat keine Auswirkungen auf die Pflicht, ob diese Risiken bewusst eingegangen wurden.²² Damit trifft sowohl die Europäische Union als auch die Mitgliedstaaten bei einem Einsatz ihrer eigenen Schiffe die Pflicht zur Seenotrettung. Findet eine gemeinsame Sicherung der Grenzen durch EU-Missionen oder Frontex statt, so sind die eingesetzten Schiffe gemeinsam zur Seenotrettung verpflichtet und müssen auch entsprechend ausgestattet sein.²³ Jedenfalls greift eine solche Pflicht auch im Rahmen der beschlossenen Operation, die zu dem Zwecke eingesetzt worden ist, das Waffenembargo in Bezug auf Libyen durchzusetzen. Denn ein anderweitiger Zweck der Operation entkräftet die Pflicht zur Seenotrettung nicht, die gerade ausnahmslos für alle Schiffe gilt.
- (14) Die Pflicht zur Seenotrettung umfasst die unmittelbare Rettung der in Seenot befindlichen Personen. Indes ist der Umfang der Pflicht nicht abschließend bestimmt. Ob es etwa ausreicht, Hilfe in Form von unmittelbarer Versorgung mit Lebensmitteln und medizinischer Nothilfe zu leisten, ist nicht explizit geregelt. Insbesondere lässt sich weder aus dem Völkerrecht noch aus dem Unionsrecht eine Pflicht zur Ausschiffung in einen Hafen des Flaggenstaates ableiten.²⁴ Kapitel V Regelung 33 des SOLAS-Übereinkommens sieht lediglich die Pflicht vor, bei der Suche nach einem geeigneten sicheren Anlaufhafen zur Ausschiffung zu kooperieren.²⁵ Auch die Ziffern 1.3.2 sowie 3.1.9 der Anlage des SAR-Übereinkommens regeln für die betroffenen Staaten lediglich, dass Hilfe zu leisten ist und die Passagiere an einen sicheren Ort zu bringen sind. Dabei ist ein sicherer Ort bereits ein Ort, an dem das Leben der Überlebenden nicht mehr weiter in Gefahr ist und an dem ihre Grundbedürfnisse gedeckt werden.²⁶ Auch der völkergewohnheitsrechtliche Grundsatz, einen Nothafen anzulaufen, gilt nur, wenn eine unmittelbare und unabwendbare Gefahr für das Leben der in Seenot Geratenen droht.²⁷ Damit findet er nur Anwendung, soweit sich das Rettungsschiff selbst in Seenot befindet und eine

²¹ *Blanke/Johr*, DÖV 2019, 929, 930 f.

²² *Koloßá*, Rettungsschiffe: Gibt es ein Recht auf sicheren Hafen?, in: LTO vom 14. August 2018.

²³ Deutsches Institut für Menschenrechte, Seenotrettung und Flüchtlingsschutz, S. 9.

²⁴ So auch zum Völkergewohnheitsrecht von *Brevern/Bopp*, ZaöRV 2002, 841 (8).

²⁵ *Koloßá*, Rettungsschiffe: Gibt es ein Recht auf sicheren Hafen?, in: LTO vom 14. August 2018.

²⁶ Zum Maßstab näher *Blanke/Johr*, DÖV 2019, 929 (935); *Koloßá*, Rettungsschiffe: Gibt es ein Recht auf sicheren Hafen?, in: LTO vom 14. August 2018; vgl. auch den Fall *Tampa* und dessen Analyse bei von *Brevern/Bopp*, ZaöRV 2002, 841 (844 ff.).

²⁷ Vgl. etwa *Lenk*, ZaöRV 2019, 713 (717 ff.).

Hilfe nicht anderweitig geleistet werden kann.²⁸ Zudem gilt der Grundsatz nicht absolut, denn der Küstenstaat kann aufgrund des völkerrechtlichen Grundsatzes der Souveränität der Staaten Sicherheitsinteressen einwenden.²⁹ Die unionsrechtliche Regelung zur Ausschiffung in Art. 10 Seeaußengrenzen-Verordnung ist ebenso unbestimmt, da sie je nach Ort des Abfangens mehrere Optionen zur Ausschiffung vorsieht.³⁰ Damit ist lediglich bestimmt, dass nach dem *non-refoulement*-Grundsatz des Art. 33 Abs. 1 der Genfer Flüchtlingskonvention,³¹ des Art. 3 der Anti-Folterkonvention,³² des Art. 3 EMRK sowie als *ius cogens* des Völkergewohnheitsrechts,³³ die Rückführung von Flüchtenden in Staaten untersagt ist, in denen ihnen Folter und andere schwere Menschenrechtsverletzungen oder in denen ihnen wiederum die Rückführung in Staaten, in denen sie aus den in der Genfer Flüchtlingskonvention genannten Gründen verfolgt werden, drohen.³⁴

II. Kompetenzgrundlagen für Maßnahmen zur Seenotrettung

- (15) Maßnahmen zur Seenotrettung können weder auf die Kompetenzgrundlagen der Art. 77, 78, 196 und 222 AEUV gestützt werden, noch ist die Auffangkompetenz des Art. 352 AEUV einschlägig.
- (16) Die Europäische Union könnte sich indes auf die Kompetenzgrundlage des Art. 214 AEUV stützen. Dies verdeutlichen Wortlaut, Systematik, Entstehungsgeschichte und Telos der Norm. Die konkreten Voraussetzungen für die sekundärrechtliche Ausgestaltung der humanitären Hilfe ergeben sich ebenfalls aus der Norm. Insofern kann die Europäische Union sowohl eine Seenotrettung einrichten als auch koordinierende Maßnahmen beschließen.

1. Kompetenzgrundlagen des AEUV

- (17) Die Kompetenzgrundlagen der Art. 77, 78, 196, 222 und 352 AEUV sind für die Errichtung von Maßnahmen im Rahmen der Seenotrettung nicht einschlägig.

²⁸ *Blanke/Johr*, DÖV 2019, 929 (938).

²⁹ Vgl. zum Verhältnis des Nothafenrechts zum Souveränitätsprinzip *Lenk*, ZaöRV 2019, 713 (718); *Blanke/Johr*, DÖV 2019, 929 (938); *Matz-Lück*, Seenotrettung als völkerrechtliche Pflicht, Verfassungsblog vom 18. August 2018.

³⁰ Allerdings trifft in der Praxis regelmäßig den Einsatzmitgliedstaat die Pflicht zur Ausschiffung in seinem Territorium, vgl. *Blanke/Johr*, DÖV 2019, 929 (939).

³¹ Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 28. Juli 1951, in Kraft getreten am 22. April 1954.

³² Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe vom 10. Dezember 1984, in Kraft getreten am 26. Juni 1987.

³³ *Blanke/Johr*, DÖV 2019, 929 (934).

³⁴ Vgl. *Blanke/Johr*, DÖV 2019, 929 (934); *Matz-Lück*, Seenotrettung als völkerrechtliche Pflicht, Verfassungsblog vom 18. August 2018.

a) Art. 77 AEUV

(18) Art. 77 AEUV verleiht der Europäischen Union eine Kompetenz zur Grenzschutzpolitik, genauer zur Personenkontrolle und zu Grenzschutzsystemen an den Außengrenzen.³⁵ Damit soll der freie Personenverkehr der Unionsbürger sichergestellt werden. Maßnahmen zur Seenotrettung wiederum sind nicht unmittelbar mit dem Grenzschutz verknüpft und fallen damit nicht unter Art. 77 AEUV. Die Seenotrettung könnte allenfalls als eine begleitende Maßnahme zu einem Grenzschutzeinsatz im Rahmen der Verordnung (EU) Nr. 2016/1624 (sogenannte FRONTEX-Verordnung)³⁶ darstellen, aber nicht auf Grundlage dieser Kompetenz eigenständig eingerichtet werden.

b) Art. 78 AEUV

(19) Art. 78 AEUV bestimmt eine Kompetenz zum Ausbau einer einheitlichen Asyl- und Flüchtlingspolitik. Die Vorschrift ist darauf gerichtet, ein Gemeinsames Europäisches Asylsystem (GEAS) zu schaffen³⁷ und listet zu diesem Zweck in lit. a) bis g) verschiedene Maßnahmen auf, die in die Kompetenz fallen. Die Seenotrettung ist einer solchen Asylpolitik vorgelagert, da sie nicht unmittelbar die Verteilung der Schutzsuchenden innerhalb der Europäischen Union und die Gewährung eines Asylstatus betrifft. Darüber hinaus ist anerkannt, dass Art. 78 AEUV grundsätzlich nicht zu operativen Maßnahmen ermächtigt.³⁸

c) Art. 196 AEUV

(20) Art. 196 AEUV regelt eine Unterstützungs-, Koordinierungs- und Ergänzungskompetenz der Union in Bezug auf den Katastrophenschutz.³⁹ Die Vorschrift ist allerdings vielmehr darauf gerichtet, die Mitgliedstaaten untereinander in Bezug auf diesen Katastrophenschutz zu unterstützen.⁴⁰ Dies ist in Bezug auf die Seenotrettung nicht einschlägig, da die Ströme von Flüchtenden gerade nicht aus den Mitgliedstaaten, sondern aus Drittstaaten stammen.

³⁵ *Rosenau/Petrus*, in: Vedder/Heintschel von Heinegg, 2. Aufl. 2018, Art. 77 AEUV Rn. 4 ff.

³⁶ Vgl. bereits Art. 8 Abs. 1 lit. d)-f), Art. 14 Abs. 2 lit. e), Art. 34 Abs. 3 der Verordnung (EU) Nr. 2016/1624 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. September 2016 über die Europäische Grenz- und Küstenwache und zur Änderung der Verordnung (EU) 2016/399 des Europäischen Parlaments und des Rates sowie zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 863/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates, der Verordnung (EG) Nr. 2007/2004 des Rates und der Entscheidung des Rates 2005/267/EG, ABl. EU L 251/1 vom 16. September 2016.

³⁷ *Weiß*, in: Streinz, 3. Aufl. 2018, Art. 78 AEUV Rn. 1 und 5 ff.

³⁸ *Thym*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, 70. EL Oktober 2020, Art. 78 AEUV Rn. 21 und 37.

³⁹ *Glombik*, VR 2019, 159 (161); *Vedder*, in: Vedder/Heintschel von Heinegg, 2. Aufl. 2018, Art. 196 AEUV Rn. 1.

⁴⁰ *Bungenberg*, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje, Europäisches Unionsrecht, 7. Auflage 2015, Art. 214 AEUV, Rn. 8; vgl. als Ausnahme die Maßnahmen gegenüber Drittstaaten nach *Calliess*, in: Calliess/Ruffert, 5. Aufl. 2016, Art. 196 AEUV Rn. 4.

d) Art. 222 AEUV

- (21) Art. 222 AEUV sieht eine Kompetenz zu solidarischen Handlungen bei Terrorismus und Katastrophe vor.⁴¹ Auch diese Vorschrift betrifft die Unterstützung der Union gegenüber den Mitgliedstaaten oder der Mitgliedstaaten untereinander,⁴² sodass sie wiederum in Bezug auf die Seenotrettung nicht anwendbar ist, die gerade gegenüber Drittstaatsangehörigen erfolgen soll. Die Unterstützung muss außerdem innerhalb des Hoheitsgebiets des ersuchenden Mitgliedstaats geleistet werden. Dies ist bei der Seenotrettung, die regelmäßig nicht im Küstenmeer eines Mitgliedstaats und damit nicht in dessen Hoheitsgebiet⁴³ erfolgt, gerade nicht der Fall.

e) Art. 352 AEUV

- (22) Art. 352 AEUV bestimmt eine sogenannte Flexibilitätsklausel. Sie stellt eine Kompetenzergänzungsklausel als Lockerung des Prinzips der begrenzten Einzelermächtigung dar,⁴⁴ indem sie an bereits vorhandene Kompetenzen und Ziele der Europäischen Union anknüpft. Allerdings ist eine Anknüpfung ausschließlich an die Ziele der Union nach Art. 3 Abs. 1 EUV ausgeschlossen.⁴⁵ Weitere Anknüpfungspunkte außerhalb der Art. 2 und 3 EUV kommen indes bereits nicht in Betracht. Die Vorschrift ist zudem von vornherein nicht einschlägig, weil eine Kompetenz nach Art. 214 AEUV besteht, wie noch zu zeigen sein wird.

2. Anwendungsbereich des Art. 214 AEUV

- (23) Es stellt sich die Frage, ob der Einsatz einer Seenotrettung als Maßnahme der Europäischen Union auf Art. 214 AEUV gestützt werden kann. Diese Vorschrift ist die Kernbestimmung des Kapitels über die „Humanitäre Hilfe“. Sie lautet wie folgt:

„(1) Den Rahmen für die Maßnahmen der Union im Bereich der humanitären Hilfe bilden die Grundsätze und Ziele des auswärtigen Handelns der Union. Die Maßnahmen dienen dazu, Einwohnern von Drittländern, die von Naturkatastrophen oder von vom Menschen verursachten Katastrophen betroffen sind, gezielt Hilfe, Rettung und Schutz zu bringen, damit die aus diesen Notständen resultierenden humanitären Bedürfnisse gedeckt werden können. Die Maßnahmen der Union und die Maßnahmen der Mitgliedstaaten ergänzen und verstärken sich gegenseitig.“

⁴¹ Vgl. im Einzelnen Ohler, in: Streinz, 3. Aufl. 2018, Art. 222 AEUV Rn. 3 ff.

⁴² Ohler, in: Streinz, 3. Aufl. 2018, Art. 222 AEUV Rn. 5 ff.

⁴³ Vgl. Art. 2 Abs. 1 des Seerechtsübereinkommens von 1982.

⁴⁴ So Rossi, in: Calliess/Ruffert, 5. Aufl. 2016, Art. 352 AEUV Rn. 14.

⁴⁵ 41. Erklärung zu Artikel 352 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union.

(2) Die Maßnahmen der humanitären Hilfe werden im Einklang mit den Grundsätzen des Völkerrechts sowie den Grundsätzen der Unparteilichkeit, der Neutralität und der Nichtdiskriminierung durchgeführt.

(3) Das Europäische Parlament und der Rat legen gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren die Maßnahmen zur Festlegung des Rahmens fest, innerhalb dessen die Maßnahmen der humanitären Hilfe der Union durchgeführt werden.

(4) Die Union kann mit Drittländern und den zuständigen internationalen Organisationen alle Übereinkünfte schließen, die zur Verwirklichung der Ziele des Absatzes 1 und des Artikels 21 des Vertrags über die Europäische Union beitragen.

Unterabsatz 1 berührt nicht die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten, in internationalen Gremien zu verhandeln und Übereinkünfte zu schließen.

(5) Als Rahmen für gemeinsame Beiträge der jungen Europäer zu den Maßnahmen der humanitären Hilfe der Union wird ein Europäisches Freiwilligenkorps für humanitäre Hilfe geschaffen. Das Europäische Parlament und der Rat legen gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren durch Verordnungen die Rechtsstellung und die Einzelheiten der Arbeitsweise des Korps fest.

(6) Die Kommission kann alle Initiativen ergreifen, die der Koordinierung zwischen den Maßnahmen der Union und denen der Mitgliedstaaten förderlich sind, damit die Programme der Union und der Mitgliedstaaten im Bereich der humanitären Hilfe wirksamer sind und einander besser ergänzen.

(7) Die Union trägt dafür Sorge, dass ihre Maßnahmen der humanitären Hilfe mit den Maßnahmen der internationalen Organisationen und Einrichtungen, insbesondere derer, die zum System der Vereinten Nationen gehören, abgestimmt werden und im Einklang mit ihnen stehen.“

a) Wortlaut des Art. 214 Abs. 1 AEUV

(24) Der Wortlaut des Art. 214 Abs. 1 AEUV legt nahe, dass die Ströme von Flüchtenden, die zu den überfüllten Booten auf der Migrationsroute im Mittelmeer führen, Folgen einer Katastrophe im Sinne der Vorschrift darstellen, die humanitäre Hilfe erfordern. Eine einheitliche Definition der einzelnen Begriffe ist indes weder in der Literatur noch in der Rechtsprechung des EuGH zu finden.

aa) Auslegung des Katastrophenbegriffs

- (25) Zunächst ist zu prüfen, ob der Wortlaut der Naturkatastrophe und vom Menschen verursachten Katastrophe die Ströme von Flüchtenden, die auf der Route im Mittelmeer in Richtung der Europäischen Union in Seenot geraten, umfasst.
- (26) Der Wortlaut der Naturkatastrophe und vom Menschen verursachte Katastrophen ist denkbar weit, da er alle Ereignisse umfasst, die schwerwiegende Folgen für die Betroffenen und insbesondere die Zivilbevölkerung mit sich bringen.⁴⁶ Die Differenzierung von Naturkatastrophe und vom Menschen verursachte Katastrophe zeigt insbesondere, dass die Ursache der Katastrophe weniger erheblich ist und dass vielmehr auf die Auswirkungen des Ereignisses abgestellt wird. Ähnlich ist insofern die englische und französische Sprachfassung (EN „natural or man-made disasters“; FR „catastrophes naturelles ou d’origine humaine“). Damit ist der Begriff in jeglicher Hinsicht sehr weit formuliert.
- (27) Zur grammatikalischen Auslegung herangezogen werden kann zudem die Definition im Europäischen Konsens über humanitäre Hilfe, die als eine gemeinsame Erklärung des Rates und der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten, Europäischen Parlaments und der Europäischen Kommission⁴⁷ den Willen des Gesetzgebers widerspiegelt und die Ziele, Grundsätze und Leitlinien der humanitären Hilfe der Union näher ausformt.⁴⁸ Damit kann die Begriffsbestimmung unter Heranziehung des Europäischen Konsens erfolgen. Die gemeinsame Erklärung stellt in ihren Anwendungsvoraussetzungen vielmehr auf den Begriff der „humanitären Krise“ ab. Dieser Begriff stellt den Oberbegriff für Naturkatastrophen und die von Menschen verursachten Katastrophen dar⁴⁹ und ist insofern deckungsgleich mit den beiden Begriffen des Art. 214 Abs. 1 AEUV. Er ergänzt zur Katastrophe, dass die humanitäre Krise dadurch charakterisiert wird, dass sie immer mit schwerwiegenden Folgen verbunden ist, die von einer Vielzahl von Faktoren bestimmt werden. Zudem wird bereits im Konsens darauf hingewiesen, dass humanitäre Krisen zu einer hohen Zahl von Vertriebenen, sowohl Flüchtlingen als auch Binnenvertriebenen, geführt haben.⁵⁰ Damit wird deutlich, dass humanitäre Krisen und damit der Begriff der Katastrophe gerade auch solche Katastrophen erfassen sollen, die zu Strömen von Flüchtenden führen.
- (28) Eine weitere Definition des Begriffs der Katastrophe ist im sogenannten Katastrophenschutzbeschluss zu finden. Der Beschluss wurde indes auf Grundlage des Art. 196 Abs. 2 AEUV erlassen⁵¹, sodass er mit Blick auf die konkrete Norm des Katastrophenschutzes

⁴⁶ Vgl. auch *Bartelt*, in: Schwarze/Becker/Hatje/Schoo, 4. Aufl. 2019, Art. 214 AEUV Rn. 2.

⁴⁷ Europäischer Konsens über die humanitäre Hilfe, 2008/C 25/01, ABl. EU C 25/1 vom 20. Januar 2008.

⁴⁸ *Streinz/Kruis*, in: Streinz, 3. Aufl. 2018, Art. 214 AEUV, Rn. 6.

⁴⁹ *Streinz/Kruis*, in: Streinz, 3. Aufl. 2018, Art. 214 AEUV, Rn. 8.

⁵⁰ Europäischer Konsens über die humanitäre Hilfe, 2008/C 25/01, ABl. EU C 25/1 vom 20. Januar 2008, Rn. 2.

⁵¹ Beschluss Nr. 1313/2013/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 über ein Katastrophenschutzverfahren der Union, ABl. EU L 347/924 vom 20. Dezember 2013.

heranzuziehen ist. Er nimmt eine eigene Definition des Katastrophenbegriffs vor: Danach ist eine Katastrophe jede Situation, die ernsthafte Auswirkungen auf Menschen, Umwelt oder Eigentum, einschließlich Kulturgütern, hat oder haben kann.⁵² Als Beispiele für die erfassten Katastrophen nennt der Beschluss die Folgen von Terroranschlägen, technischen, radiologischen und Umweltkatastrophen, Meeresverschmutzung oder akuten Krisen im Gesundheitsbereich.⁵³ Zugleich wird im Hinblick auf den Begriff der Katastrophe eine Einschränkung dahingehend vorgenommen, dass nicht jede vom Menschen verursachte erhebliche Schädigung des Menschen unter den Begriff der Katastrophe im Sinne des Art. 196 AEUV fällt. Vielmehr wird an dieser Stelle differenziert zwischen einer Einordnung einer Katastrophe im Sinne dieser Vorschrift und Ereignissen, die humanitäre Hilfe der Union rechtfertigen. Darunter werden Völker- und Massenmorde, Pogrome und Vertreibungen gefasst.⁵⁴ Da Art. 214 AEUV gerade humanitäre Hilfe gewährleisten soll, kann die Einschränkung von vornherein nicht anwendbar sein, da ihr Zweck, wie noch zu zeigen sein wird, über den Katastrophenschutz hinausgeht und von ihm unabhängig ist.

- (29) Die in Seenot geratenen Flüchtenden sind von dem Begriff der von Menschen verursachten Katastrophe erfasst. Denn bereits die Fluchtursachen fallen in der Regel unter den Begriff der Katastrophe. So umfasst der Begriff insbesondere Folgen von Kriegen und bewaffneten Konflikten.⁵⁵ Die Migrationsströme sind gerade regelmäßig auf solche Kriege und bewaffnete Konflikte als Fluchtursachen zurückzuführen.⁵⁶ Auch andere Fluchtursachen stellen nach dem Katastrophenbegriff jedenfalls solche Notstände dar, die humanitäre Bedürfnisse hervorbringen.⁵⁷ Gerade diese Fluchtursachen zwingen die Betroffenen zur Entscheidung zu einem Antritt der Flucht und zu einer Eingehung des konkreten Risikos der überbesetzten und mangelhaft ausgestatteten Boote, die regelmäßig in Seenot geraten. Die Seenot der Flüchtenden stellt damit stets die Folge der jeweiligen Ereignisse in den Drittstaaten dar. Somit werden die Ströme vom Begriff der vom Menschen verursachten Katastrophe erfasst.⁵⁸

⁵² Art. 4 Nr. 1 Beschluss Nr. 1313/2013/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 über ein Katastrophenschutzverfahren der Union, ABl. EU L 347/924 vom 20. Dezember 2013.

⁵³ Art. 1 Abs. 2 Beschluss Nr. 1313/2013/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 über ein Katastrophenschutzverfahren der Union, ABl. EU L 347/924 vom 20. Dezember 2013.

⁵⁴ *Nettesheim*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, AEUV, 70. EL Oktober 2020, Art. 196 AEUV, Rn. 14.

⁵⁵ *Streinz/Kruis*, in: Streinz, 3. Aufl. 2018, Art. 214 AEUV, Rn. 9.

⁵⁶ So gerade <https://www.uno-fluechtlingshilfe.de/informieren/fluchtursachen/>, zuletzt abgerufen am 10. September 2020; im Ergebnis auch *Hoffmeister*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, 70. EL Oktober 2020, Art. 214 AEUV, Rn. 11.

⁵⁷ Vgl. dazu *Schmalenbach*, in: Calliess/Ruffert, 5. Aufl. 2016, Art. 2014 AEUV Rn. 2.

⁵⁸ Vgl. etwa die Hilfen der Bewältigung der Flüchtlingskrise in Syrien und der Gewährung humanitärer Hilfe an die Flüchtlinge aufnehmenden Staaten Libanon, Jordanien und Türkei im Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat, Jahresbericht über die Strategien der Europäischen Union für humanitäre Hilfe und Katastrophenschutz und deren Umsetzung im Jahr 2015, COM(2016) 751 final vom 1. Dezember 2016, S. 7 ff.; vgl. ebenso *Hoffmeister*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, 70. EL Oktober 2020, Art. 214 AEUV, Rn. 11.

(30) Ebenfalls unter den Begriff der Katastrophe fällt die eigentliche Seenot der Flüchtenden. Denn auch die Seenot selbst bringt humanitäre Bedürfnisse hervor, konkret das Bedürfnis zur Einleitung lebensrettender Maßnahmen. Insofern sind beide Anknüpfungspunkte, die Fluchtursache sowie die eintretende Seenot, geeignet, dem Begriff der Katastrophe im Sinne des Art. 214 Abs. 1 AEUV zu unterfallen.

bb) Sachlicher Anwendungsbereich: Auslegung des Begriffs der „Maßnahmen der Union im Bereich der humanitären Hilfe“

(31) Der Begriff der „Maßnahmen der Union im Bereich der humanitären Hilfe“ in Art. 214 AEUV ist angesichts der aufgeführten Ziele weit auszulegen und soll vornehmlich die akute Not der Betroffenen von Naturkatastrophen oder vom Menschen geschaffene Katastrophen lindern, indem sie diesen Hilfe, Rettung und Schutz vor Ort bietet.⁵⁹ Ebenso offen ist die englische und französische Sprachfassung in dieser Hinsicht (EN „The Union’s operations in the field of humanitarian aid“; FR „actions de l’Union dans le domaine de l’aide humanitaire“). Humanitäre Hilfe dient damit der Abwendung akuter Notlagen.⁶⁰ So sind unterschiedliche Maßnahmen erfasst, wie der weite Terminus der „Maßnahmen der Union“ erkennen lässt. Denn damit wird deutlich, dass insofern die Geeignetheit zur Zielerreichung im Fokus steht und die primäre Wirkrichtung verschiedene Maßnahmen rechtfertigen kann.⁶¹ Insbesondere ist der Wortlaut nicht auf rein finanzielle Maßnahmen beschränkt. Somit sind in Bezug auf den Wortlaut sowohl operative als auch finanzielle Maßnahmen denkbar, die sich jeweils an den konkreten humanitären Bedürfnissen der Betroffenen ausrichten.

cc) Personeller Anwendungsbereich: Auslegung des Begriffs der „Einwohner [...] von Drittländern“

(32) Der personelle Anwendungsbereich der Vorschrift ist davon gekennzeichnet, dass Hilfe, Rettung und Schutz Einwohnern aus Drittstaaten gewährt werden soll. Damit sind gerade sämtliche Flüchtende aus Drittstaaten erfasst von der Anwendung. In eine andere Richtung deutet zwar die englische Sprachfassung der Vorschrift, da sie darauf schließen lässt, dass die Schutzbedürftigen sich weiterhin in dem jeweiligen Drittstaat aufhalten müssen und die humanitäre Hilfe auf dem Territorium des Drittstaats geleistet werden muss (EN „for people in third countries“). Allerdings zeigt der Vergleich zu weiteren Sprachfassungen, dass es sich insofern um ein redaktionelles Versehen handeln könnte, da stets auf die Herkunft der

⁵⁹ Hoffmeister, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, 70. EL Oktober 2020, Art. 214 AEUV, Rn. 21; Bungenberg, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje, Europäisches Unionsrecht, 7. Auflage 2015, Art. 214 AEUV, Rn. 21.

⁶⁰ Bungenberg, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje, Europäisches Unionsrecht, 7. Auflage 2015, Art. 214 AEUV, Rn. 20.

⁶¹ Vgl. auch Bungenberg, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje, Europäisches Unionsrecht, 7. Auflage 2015, Art. 214 AEUV, Rn. 21.

Betroffenen aus Drittstaaten abgestellt wird (FR „aux populations des pays tiers“; ES „a las poblaciones de los terceros países“; IT „alle popolazioni dei paesi terzi“). Auch und gerade der Telos der Vorschrift wird zeigen, dass es von vornherein nicht darauf ankommen kann, auf welchem Staatsgebiet sich der Schutzsuchende zum Zeitpunkt der Hilfeleistung befindet.

b) Systematik des Art. 214 AEUV

- (33) Der Begriff der Katastrophe ist ebenfalls wortgleich in Art. 196 AEUV genannt („Naturkatastrophen“/„vom Menschen verursachten Katastrophen“). Selbst wenn man davon ausgehen sollte, dass der Begriff in Art. 196 AEUV eng ausgelegt werden soll⁶² und die Seenot von Flüchtenden nicht unter den Begriff fasst, steht dies einer weiteren Auslegung des Begriffs in Bezug auf Art. 214 AEUV nicht von vornherein entgegen.
- (34) Für eine unterschiedliche Beurteilung der Begriffe der Katastrophe im Bereich des Katastrophenschutzes und der humanitären Hilfe spricht bereits die systematische Stellung der Norm zur Regelung des Katastrophenschutzes einerseits und derjenigen zur Regelung der humanitären Hilfe andererseits. Bei der humanitären Hilfe handelt es sich gerade um ein eigenständiges Kapitel.⁶³ Art. 196 AEUV befindet sich im Dritten Teil des AEUV, der die internen Politiken und Maßnahmen der Union regelt. Art. 214 AEUV befindet sich hingegen im Fünften Teil des AEUV, der das auswärtige Handeln der Union betrifft. Somit ist die Vorschrift insbesondere mit Blick auf die allgemeinen Ziele des auswärtigen Handelns der Union auszulegen.
- (35) Die Ziele der Außenpolitik umfassen nach Art. 21 Abs. 2 lit. b) EUV insbesondere die Förderung der Demokratie, Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit. Gerade die Nennung der Menschenrechte impliziert, dass dem Einzelnen von einer Naturkatastrophe oder von einer vom Menschen verursachten Katastrophe Betroffenen Schutz und Würde zusteht. Zugleich bestimmt das Ziel der Außenpolitik nach Art. 21 Abs. 2 lit. g) EUV die Union dazu, bei Naturkatastrophen sowie vom Menschen verursachten Katastrophen den betroffenen Völkern, Ländern und Regionen Hilfe zu leisten.⁶⁴ Als Kernvorschrift der humanitären Hilfe, die ein eigenständiges Kapitel bildet,⁶⁵ muss die Vorschrift also gerade mit primärem Blick auf diese allgemeine Zielsetzung des auswärtigen Handelns der Union weit ausgelegt werden.

⁶² So etwa Bundestag, Möglichkeiten für eine staatliche zivile Seenotrettung der Europäischen Union, PE 6 – 3000 – 094/19 vom 18. November 2019; *Bungenberg*, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje, Europäisches Unionsrecht, 7. Auflage 2015, Art. 214 AEUV, Rn. 22, der jedoch auch den Unterschied darin sieht, dass bei der humanitären Hilfe die *Folgen* der Katastrophe im Mittelpunkt stehen; als Gegenüberstellung bei *Nettesheim*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, 70. EL 2020, Art. 196 AEUV, Rn. 14; siehe auch zum auf Art. 196 Abs. 2 AEUV gestützten Katastrophenbeschluss in Bezug auf den Wortlaut unter C.II.2.a)aa).

⁶³ *Hoffmeister*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, 70. EL Oktober 2020, Art. 214 AEUV, Rn. 7.

⁶⁴ Vgl. jeweils auch *Hoffmeister*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, 70. EL Oktober 2020, Art. 214 AEUV, Rn. 9.

⁶⁵ *Hoffmeister*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, 70. EL Oktober 2020, Art. 214 AEUV, Rn. 5.

c) Entstehungsgeschichte des Art. 214 AEUV

- (36) Art. 214 AEUV kennt keine Vorgängervorschrift. Vielmehr ist humanitäre Hilfe in Drittländern vor dem Vertrag von Lissabon im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit des Art. 208 AEUV und des Art. 209 AEUV (ex-Art. 179 EGV) oder auf Basis von Assoziierungsabkommen nach Art. 217 AEUV (ex-Art. 310 EGV) geleistet worden.⁶⁶ Damit jedoch wurde humanitäre Hilfe an den Status des Drittlandes als Entwicklungsland geknüpft und konnte lediglich an solche Staaten gewährt werden.
- (37) Erstmals wurde eine eigene Kompetenzgrundlage für die humanitäre Hilfe in Art. III-321 EVV, also im Verfassungsvertrag,⁶⁷ abgefasst. Diese ist quasi wortgleich zu Art. 214 AEUV⁶⁸ und sollte humanitäre Hilfe über diese Einschränkung an die Herkunft der Empfänger hinaus ermöglichen. Daraus folgt bereits, dass bei der Entstehungsgeschichte stets die Erweiterung der humanitären Hilfe auf weitere Sachverhalte und weitere Drittstaaten im Vordergrund seiner Entwicklung stand. Die Kompetenz der Europäischen Union im Rahmen der humanitären Hilfe sollte also, in Ergänzung zur Kompetenz der Mitgliedstaaten selbst, über die bestehenden Kompetenzen hinaus ausgeweitet werden. Insofern deutet bereits die Entstehungsgeschichte die Erstreckung der Norm auf weitere und unvorhergesehene humanitäre Notlagen an.⁶⁹

d) Telos des Art. 214 AEUV

- (38) Das Hauptziel der humanitären Hilfe liegt in der Trias „Hilfe, Rettung und Schutz“.⁷⁰ Der konkrete Auftrag der Europäischen Union zielt somit darauf, die aus den Notständen resultierenden humanitären Bedürfnisse zu decken.⁷¹ Ein Hauptaugenmerk liegt dabei auf dem Ziel, die aus der Katastrophe resultierenden Folgen für die Bevölkerung einzudämmen.⁷² Damit steht der bedürftige Mensch im Fokus der jeweiligen Hilfe.⁷³ Dabei geht der Auftrag gar über

⁶⁶ *Schmalenbach*, in: Calliess/Ruffert, 5. Aufl. 2016, Art. 214 AEUV Rn. 1; *Streinz/Kruis*, in: Streinz, 3. Aufl. 2018, Art. 214 AEUV, Rn. 4.

⁶⁷ Vertrag über eine Verfassung für Europa in der am 29. Oktober 2004 in Rom unterzeichneten und am 16. Dezember 2004 im Amtsblatt der Europäischen Union (Reihe C Nr. 310) veröffentlichten Fassung.

⁶⁸ Zu minimalen Änderungen vgl. *Hoffmeister*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, 70. EL Oktober 2020, Art. 214 AEUV Rn. 4 f.

⁶⁹ Vgl. auch *Schmalenbach*, in: Calliess/Ruffert, 5. Aufl. 2016, Art. 214 AEUV, Rn. 2.

⁷⁰ *Hoffmeister* Grabitz/Hilf/Nettesheim, 70. EL Oktober 2020, Art. 214 AEUV, Rn. 12, *Schmalenbach*, in: Calliess/Ruffert, 5. Aufl. 2016, Art. 214 AEUV, Rn. 4.

⁷¹ *Schmalenbach*, in: Calliess/Ruffert, 5. Aufl. 2016, Art. 214 AEUV, Rn. 2, *Hoffmeister*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, 70. EL Oktober 2020, Art. 214 AEUV, Rn. 12.

⁷² *Schmalenbach*, in: Calliess/Ruffert, 5. Aufl. 2016, Art. 214 AEUV, Rn. 2; *Bungenberg*, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje, Europäisches Unionsrecht, 7. Auflage 2015, Art. 214 AEUV, Rn. 20.

⁷³ *Bungenberg*, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje, Europäisches Unionsrecht, 7. Auflage 2015, Art. 214 AEUV, Rn. 22.

⁷³ *Hoffmeister*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, 70. EL Oktober 2020, Art. 214 AEUV, Rn. 9.

den Schutz zum Überleben hinaus und impliziert einen Würdeschutz der von der Katastrophe Betroffenen.⁷⁴

- (39) Abzugrenzen ist die humanitäre Hilfe damit vom Katastrophenschutz im Sinne des Art. 196 AEUV. Der wesentliche Unterschied besteht darin, dass die humanitäre Hilfe anders als der Katastrophenschutz selbst nicht darauf gerichtet ist, die Naturkatastrophe oder die vom Menschen verursachte Katastrophe als solche zu verhindern und zu bekämpfen.⁷⁵ Weiterhin ist die humanitäre Hilfe abzugrenzen von Instrumenten der Europäischen Union zur Entwicklungszusammenarbeit und des Post-Krisenmanagements im Rahmen der gemeinsamen Sicherheits- und Außenpolitik, die einen langfristigen ökonomischen oder politischen Wiederaufbau zum Ziel haben.⁷⁶
- (40) Bei einem Einsatz zur Seenotrettung auf dem Mittelmeer geht es gerade um eine solche Form der Hilfe in akuten Notlagen, die ausdrücklich als humanitäre Hilfe vorgesehen ist. Denn lediglich die Rettung aus der Seenot kann die Grundbedürfnisse des Einzelnen wahren und schützen. Dem entspricht ebenfalls der bereits auf Grundlage des Art. 214 Abs. 3 AEUV erlassene Rechtsakt. Gerade die Verordnung über die humanitäre Hilfe⁷⁷ legt in dem Kapitel der Ziele und allgemeinen Leitlinien der humanitären Hilfe in Art. 2 lit. e) fest, dass die im Rahmen der humanitären Hilfe durchgeführten Aktionen unter anderem zum Ziel haben, „die Folgen von Bevölkerungsbewegungen (Flüchtlinge, Vertriebene, Rückkehrer) aufgrund von Naturkatastrophen oder von Menschen verursachten Katastrophen zu bewältigen“. Damit ist gerade der Schutz der in Seenot geratenen Flüchtenden auf der Migrationsroute selbst vom Telos erfasst. Dem entspricht ebenfalls der Umstand, dass auf Grundlage des Art. 214 AEUV und der entsprechenden Verordnung bereits wiederholt humanitäre Hilfe zur Bewältigung von Flüchtlingsströmen gewährt wurde.⁷⁸
- (41) Der Telos der Abwendung akuter Notlagen spricht außerdem dafür, den Begriff der Maßnahme selbst weit auszulegen. Denn soweit die konkrete humanitäre Hilfe dem Zweck der „Hilfe, Rettung und Schutz“ dient, sind Maßnahmen jeglichen Charakters von der Vorschrift erfasst.⁷⁹ Dazu zählen sowohl unmittelbare Hilfsaktionen zur Rettung von Menschenleben als auch Maßnahmen zur Vorbereitung der humanitären Hilfe und zur Sicherstellung ihrer ungestörten

⁷⁴ Vgl. insbesondere Europäischer Konsens über die humanitäre Hilfe, 2008/C 25/01, ABl. (EU) C 25/1 vom 20. Januar 2008, Rn. 8; *Hoffmeister*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, 70. EL Oktober 2020, Art. 214 AEUV, Rn. 12.

⁷⁵ Vgl. dazu *Streinz/Kruis*, in: Streinz, 3. Aufl. 2018, Art. 214 AEUV, Rn. 14.

⁷⁶ *Bungenberg*, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje, Europäisches Unionsrecht, 7. Auflage 2015, Art. 214 AEUV, Rn. 20; *Hoffmeister*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, 70. EL Oktober 2020, Art. 214 AEUV, Rn. 23.

⁷⁷ Verordnung (EG) Nr. 1257/96 des Rates vom 20. Juni 1996 über die humanitäre Hilfe, ABl. EG L 163/1 vom 2. Juli 1996.

⁷⁸ Vgl. für die Fälle Libyens, Yemen und Japan *Hoffmeister*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, 70. EL Oktober 2020, Art. 214 AEUV Rn. 22 und 27.

⁷⁹ Vgl. *Hoffmeister*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, 70. EL Oktober 2020, Art. 214 AEUV, Rn. 12.

Durchführung.⁸⁰ Gerade eine Beschränkung auf finanzielle Maßnahmen ist der Vorschrift nicht zu entnehmen. Somit können die Maßnahmen im Sinne des Art. 214 AEUV operativen sowie finanziellen Charakter haben.⁸¹

e) Zwischenergebnis

- (42) Die Auslegung des Art. 214 AEUV ergibt, dass Flüchtende, die aufgrund verschiedener Fluchtursachen die Migrationsroute auf dem Mittelmeer antreten und auf der Route in Seenot geraten, unter den insoweit weiten Begriff der Katastrophe fallen. Denn im Rahmen der humanitären Hilfe ist insbesondere relevant, ob die Folgen einer vom Menschen oder der Natur verursachten Katastrophe eine humanitäre Hilfe der Union erfordern. Zugleich stellt bereits die regelhaft auftretende Seenot eine solche Katastrophe dar. Unerheblich ist indes, ob die Flüchtenden sich zum Zeitpunkt der Hilfeleistung auf dem Staatsgebiet des Drittstaats aufhalten. Die Maßnahmen, die die Union ergreift, können sowohl operativen als auch finanziellen Charakter haben.

3. Voraussetzungen und Grenzen von Maßnahmen zur Seenotrettung

- (43) Die humanitäre Hilfe nach Art. 214 AEUV kennt verschiedene Voraussetzungen zur Einrichtung von Maßnahmen zur Seenotrettung. Denkbar sind insofern sowohl Maßnahmen zur Finanzierung einer Seenotrettung als auch operative Maßnahmen zur Einrichtung einer Seenotrettung, die eigenständiger oder koordinierender Natur sein können.

a) Voraussetzungen in Bezug auf Art. 214 AEUV

- (44) Art. 214 AEUV kennt verschiedene Voraussetzungen der Kompetenzausübung sowie materiell-rechtliche Voraussetzungen, denen auf diese Kompetenzgrundlage gestützte Maßnahmen im Rahmen der Seenotrettung entsprechen müssen.

aa) Voraussetzungen der Kompetenzausübung

- (45) Art. 214 Abs. 3 AEUV dient als Rechtsgrundlage für die Festlegung eines sekundärrechtlichen Rahmens, in dem humanitäre Hilfe gewährt werden kann.⁸² Dabei findet das ordentliche Gesetzgebungsverfahren gemäß Art. 294 AEUV Anwendung.

⁸⁰ Schmalenbach, in: Calliess/Ruffert, 5. Aufl. 2016, Art. 214 AEUV, Rn. 3.

⁸¹ Vgl. auch Bungenberg, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje, Europäisches Unionsrecht, 7. Auflage 2015, Art. 214 AEUV, Rn. 5.

⁸² Vgl. Streinz/Kruis, in: Streinz, 3. Aufl. 2018, Art. 214 AEUV, Rn. 2.

- (46) Die Ausübung der Kompetenz erfolgt als parallele Kompetenz der Union und der Mitgliedstaaten. Sie hat den Subsidiaritätsgrundsatz gemäß Art. 5 Abs. 3 EUV sowie den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz gemäß Art. 5 Abs. 4 EUV zu wahren.

(1) Parallele Zuständigkeit der Union und der Mitgliedstaaten

- (47) Die Gesetzgebungskompetenz der Union tritt dabei neben die Kompetenz der Mitgliedstaaten, die ebenfalls in diesem Bereich tätig werden können, sodass sie als parallele Kompetenz im Sinne des Art. 4 Abs. 4 AEUV⁸³ ausgestaltet ist.⁸⁴ Soweit sowohl die Europäische Union als auch die Mitgliedstaaten tätig werden, besteht ein Koordinationsgebot gemäß Art. 214 Abs. 6 AEUV.⁸⁵ Insofern sollen die Maßnahmen der Union und der Mitgliedstaaten sich gemäß Art. 214 Abs. 1 S. 3 AEUV gegenseitig ergänzen und verstärken. Diese parallele Zuständigkeit umfasst nicht nur die Rechtsetzungsbefugnis, sondern auch das auswärtige Handeln, wie es in Art. 214 Abs. 4 UAbs. 2 zum Ausdruck kommt.⁸⁶

(2) Ausübung der Kompetenz unter Beachtung des Subsidiaritäts- und des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes

- (48) Der Subsidiaritätsgrundsatz sowie der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz können insofern eine Grenze der Gesetzgebungsbefugnis der Union darstellen.
- (49) Auf die parallele Zuständigkeit gemäß Art. 4 Abs. 4 AEUV findet bei einem Tätigwerden der Union der Subsidiaritätsgrundsatz gemäß Art. 5 Abs. 3 EUV Anwendung.⁸⁷ Die Prüfung der Einhaltung des Subsidiaritätsgrundsatzes erfolgt zweistufig: Zunächst muss negativ festgestellt werden, dass die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen von den Mitgliedstaaten weder auf zentraler noch auf regionaler oder lokaler Ebene ausreichend verwirklicht werden können. Anschließend muss positiv festgestellt werden, dass die Maßnahmen wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen auf Unionsebene besser zu verwirklichen sind.⁸⁸
- (50) In negativer Hinsicht ist festzustellen, dass eine Seenotrettung auf mitgliedstaatlicher Ebene mit Blick auf das Ziel der Rettung auf der Migrationsroute auf dem Mittelmeer nur unzureichend verwirklicht werden könnte.⁸⁹ Insbesondere ist das objektive Leistungspotential, eine solch umfassende Seenotrettung einzurichten, nicht in ausreichendem Maß in den

⁸³ *Streinz/Kruis*, in: Streinz, 3. Aufl. 2018, Art. 214 AEUV, Rn. 3.

⁸⁴ *Streinz/Kruis*, in: Streinz, 3. Aufl. 2018, Art. 214 AEUV, Rn. 3; *Bungenberg*, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje, Europäisches Unionsrecht, 7. Auflage 2015, Art. 214 AEUV, Rn. 32, 4.

⁸⁵ *Bungenberg*, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje, Europäisches Unionsrecht, 7. Auflage 2015, Art. 214 AEUV, Rn. 32.

⁸⁶ *Schmalenbach*, in: Calliess/Ruffert, 5. Aufl. 2016, Art. 214 AEUV, Rn. 7.

⁸⁷ *Calliess*, in: Calliess/Ruffert, 5. Aufl. 2016, Art. 5 EUV, Rn. 27.

⁸⁸ *Calliess*, in: Calliess/Ruffert, 5. Aufl. 2016, Art. 5 EUV, Rn. 30.

⁸⁹ Vgl. zu dem Kriterium *Calliess*, in: Calliess/Ruffert, 5. Aufl. 2016, Art. 5 EUV, Rn. 30.

einzelnen Mitgliedstaaten vorzufinden. Denn weder besteht eine solche Ausrüstung und Ausstattung in den jeweiligen Mitgliedstaaten, noch sind die finanziellen Mittel zu einer solchen Ausrüstung und Ausstattung in den jeweiligen Mitgliedstaaten vorhanden.

- (51) In positiver Hinsicht muss gerade ein Mehrwert im europäischen Handeln bestehen.⁹⁰ Gemäß Art. 5 Abs. 3 EUV beurteilt sich dies danach, ob die Maßnahmen wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen auf Unionsebene besser zu verwirklichen sind, wobei es ausreichend ist, dass eine dieser Voraussetzungen erfüllt ist.⁹¹ Verglichen mit einem Handeln der Mitgliedstaaten muss die Maßnahme gerade eine Verbesserung darstellen.⁹² Dies ist für eine von der Union eingerichtete Seenotrettung anzunehmen. Insbesondere im Hinblick auf den Umfang der einzelnen Maßnahmen kann eine Durchführung auf Unionsebene sowohl in operativer als auch in finanzieller Hinsicht erheblich größer und mithin effektiver sein.
- (52) Zuletzt ist bei Erlass einer weiteren Maßnahme im Rahmen der Seenotrettung der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz im Sinne des Art. 5 Abs. 4 EUV zu beachten. Die Maßnahmen selbst müssen insofern geeignet, erforderlich und im engeren Sinne verhältnismäßig sein.⁹³

bb) Materiell-rechtliche Voraussetzungen

In materiell-rechtlicher Hinsicht setzt die Einrichtung von Maßnahmen der humanitären Hilfe gestützt auf Art. 214 AEUV voraus, die humanitäre Hilfe zum einzigen Ziel der Maßnahme zu erklären, eine Zustimmung des Drittstaats einzuholen und das Völkerrecht und die universalen Menschenrechte zu achten.

(1) Humanitäre Hilfe als einziges Ziel der Maßnahme

- (53) Das humanitäre Ziel darf bei einer auf Art. 214 AEUV gestützten Maßnahme nicht nur eines unter mehreren angestrebten Zielen darstellen. Vielmehr darf der einzige Zweck der humanitären Hilfe sein, das Leiden der Opfer humanitärer Krisen zu vermeiden oder zu lindern.⁹⁴ Dieses Ziel darf insbesondere nicht politischen, wirtschaftlichen, militärischen und sonstigen Zielen untergeordnet werden. Dies ergibt sich zwar nicht aus dem Wortlaut des Art. 214 Abs. 2 AEUV, wird aber im Europäischen Konsens über die humanitäre Hilfe ausdrücklich erwähnt⁹⁵ und auch von der Literatur als übergeordneter Grundsatz der

⁹⁰ Langguth, in: Lenz/Borchardt, EU-Verträge, 6. Auflage 2012, Art. 5 EUV, Rn. 35.

⁹¹ Kadelbach, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje, Europäisches Unionsrecht, 7. Auflage 2015, Art. 5 EUV, Rn. 39.

⁹² Kadelbach, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje, Europäisches Unionsrecht, 7. Auflage 2015, Art. 5 EUV, Rn. 40c.

⁹³ Calliess, in: Calliess/Ruffert, 5. Aufl. 2016, Art. 5 EUV Rn. 44.

⁹⁴ Europäischer Konsens über die humanitäre Hilfe, 2008/C 25/01, ABl. EU C 25/1 vom 20. Januar 2008, Rn. 14.

⁹⁵ Europäischer Konsens über die humanitäre Hilfe, 2008/C 25/01, ABl. EU C 25/1 vom 20. Januar 2008, Rn. 14.

Unabhängigkeit als Maßstab anerkannt.⁹⁶ Damit darf humanitäre Hilfe im Rahmen der Seenotrettung also nicht nur als „Nebenaspekt“ zu einer primär politisch ausgerichteten Mission gewährt werden.⁹⁷

(2) Zustimmung des Drittstaats

(54) Im Rahmen der humanitären Hilfe ist im Grundsatz die Zustimmung des Drittstaats erforderlich.⁹⁸ Indes sind die Flüchtenden in der Regel nicht einem bestimmten Drittstaat zuzuordnen, da Migrationsströme häufig aus mehreren Drittstaaten zu verzeichnen sind. Die in Seenot befindlichen Flüchtenden stammen regelmäßig nicht aus einem einzelnen Drittstaat. Auch der Ausgangspunkt der Route ist häufig nicht eindeutig bestimmbar.

(55) In Bezug auf das Zustimmungserfordernis ist die Norm allerdings teleologisch zu reduzieren. Eine teleologische Reduktion ist auch im Unionsrecht zugunsten der einzelnen Person anerkannt.⁹⁹ Da keine Zustimmung eines bestimmten Drittstaats eingeholt werden kann, kann es auch nicht auf das Vorliegen einer solchen Zustimmung ankommen. Dem Zweck der Vorschrift des Art. 214 AEUV der humanitären Hilfe ist immanent, dass eine Zustimmung nicht in den Fällen gefordert werden kann, in denen bereits nicht ersichtlich ist, welcher Drittstaat insofern zuständig ist. Dem entspricht außerdem, dass ein Drittstaat humanitäre Hilfe nicht willkürlich verweigern kann, soweit das Angebot zur humanitären Hilfe im Einklang mit den Grundsätzen der Unparteilichkeit, der Neutralität und der Nichtdiskriminierung abgegeben wird.¹⁰⁰ Jedenfalls aber kann angesichts der gravierenden humanitären Notlage auf dem Mittelmeer in der Regel eine Zustimmung derjenigen Drittstaaten angenommen werden, in denen die Fluchtursachen herrschen.

(3) Beachtung des Völkerrechts und der elementaren Menschenrechte

⁹⁶ Hoffmeister, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, 70. EL Oktober 2020, Art. 214 AEUV, Rn. 20; Bungenberg, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje, Europäisches Unionsrecht, 7. Auflage 2015, Art. 214 AEUV, Rn. 31; Schmalenbach, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, Art. 214 AEUV, Rn. 10.

⁹⁷ Vgl. jedoch unter C.I. zur bei einer politischen Mission bestehende völker- und unionsrechtlichen Pflicht der Union, eine Seenotrettung zu leisten.

⁹⁸ Streinz/Kruis, in: Streinz, 3. Aufl. 2018, Art. 214 AEUV, Rn. 17 mit Verweis auf die Resolution A/RES/46/182 und die territoriale Souveränität im Sinne der VN-Charta.

⁹⁹ Vgl. zur Zulässigkeit einer teleologischen Reduktion im Unionsrecht etwa Lenaerts/Gutiérrez-Fons, Columbia Journal of European Law 20 (2014), 3 (36); Konrad, Rechtfortbildung durch den EuGH: Eine rechtsmethodische Untersuchung ausgehend von der deutschen und französischen Methodenlehre, S. 181 ff.; Germelmann, in: Danner/Theobald, Energierecht, Internationaler Investitionsschutz im Energierecht, Energiecharta-Prozess und Energiecharta-Vertrag, 2019, Rn. 141; Schleissing, Möglichkeiten und Grenzen vergaberechtlicher In-House-Geschäfte, 2011, S. 222; darüber hinaus die Ansätze verschiedener Generalanwälte GA La Pergola, Schlussanträge vom 19. Februar 1998, Rs. C-360/96 (*Gemeinde Arnheim*) Rn. 21 ff., GA Alber, Schlussanträge vom 18. März 1999, Rs. C-108/98 (*RI.San*), Rn. 46 ff.; GA Trstenjak, Schlussanträge vom 8. September 2009, Rs. C-215/08 (*Friz GmbH gegen Carsten von der Heyden*) Rn. 98.

¹⁰⁰ Streinz/Kruis, in: Streinz, 3. Aufl. 2018, Art. 214 AEUV, Rn. 17.

- (56) Gemäß Art. 214 Abs. 2 AEUV haben Maßnahmen der humanitären Hilfe der Europäischen Union im Einklang mit den Grundsätzen des Völkerrechts zu erfolgen. Diese Regelung ist spezieller gegenüber der in Art. 21 Abs. 2 lit. b) EUV normierten Beachtung des Völkerrechts.¹⁰¹
- (57) Insoweit ist die Verpflichtung zur Seenotrettung, die bereits als Völkergewohnheitsrecht gilt, auch im Rahmen des Handelns der Union zu berücksichtigen. Konstitutive Bedeutung über die bestehende Bindung der Europäischen Union an Völkergewohnheitsrecht¹⁰² hinaus erlangt die Regelung des Art. 214 Abs. 2 AEUV für die Fälle, in denen die Union nicht selbst, sondern über nichtstaatliche oder internationale Organisationen humanitäre Hilfe leistet, da die Europäische Union insofern darauf zu achten hat, dass auch diese Organisationen die Grundsätze des Völkerrechts wahren.¹⁰³
- (58) Im Europäischen Konsens über die humanitäre Hilfe wird die Europäische Union insbesondere zur Einhaltung und Propagierung der humanitären Grundsätze der Menschlichkeit, Neutralität, Unparteilichkeit und Unabhängigkeit verpflichtet. Dabei besagt der Grundsatz der Menschlichkeit, dass „menschliches Leid allerorts gelindert werden muss, wobei den am stärksten gefährdeten Bevölkerungsgruppen besondere Aufmerksamkeit entgegengebracht werden muss.“¹⁰⁴ Daraus ergibt sich, dass die humanitäre Hilfe „ein zentraler Ausdruck des völkerrechtlichen Grundsatzes der Menschlichkeit“ ist.¹⁰⁵ Daneben wird festgelegt, dass die Europäische Union „entschieden und unbeirrbar für die Achtung des Völkerrechts einschließlich des humanitären Völkerrechts [...], der internationalen Menschenrechtsnormen und des Flüchtlingsrechts ein[tritt]“.¹⁰⁶
- (59) Aus dieser Zusammenschau der Normen und der Festlegungen im Europäischen Konsens folgt, dass im Rahmen von Maßnahmen der humanitären Hilfe die völkerrechtlichen Verpflichtungen der Europäischen Union sowie insbesondere die Menschenrechte geachtet werden müssen.

b) Maßnahmen zur Finanzierung einer Seenotrettung

- (60) Die Europäische Union führt derzeit die humanitären Hilfsmaßnahmen nicht selbst durch, sondern finanziert diese lediglich.¹⁰⁷ Zuständig für die humanitäre Hilfe und den

¹⁰¹ *Streinz/Kruis*, in: *Streinz*, 3. Aufl. 2018, Art. 214 AEUV, Rn. 15.

¹⁰² Vgl. insbesondere *Damm*, *Die Europäische Union im universellen Völkergewohnheitsrecht*, 2016.

¹⁰³ *Streinz/Kruis*, in: *Streinz*, 3. Aufl. 2018, Art. 214 AEUV, Rn. 15; *Bungenberg*, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje, *Europäisches Unionsrecht*, 7. Auflage 2015, Art. 214 AEUV, Rn. 26.

¹⁰⁴ Europäischer Konsens über die humanitäre Hilfe, 2008/C 25/01, ABl. EU C 25/1 vom 20. Januar 2008, Rn. 10 f.

¹⁰⁵ *Bungenberg*, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje, *Europäisches Unionsrecht*, 7. Auflage 2015, Art. 214 AEUV, Rn. 27.

¹⁰⁶ Europäischer Konsens über die humanitäre Hilfe, 2008/C 25/01, ABl. EU C 25/1 vom 20. Januar 2008, Rn. 16.

¹⁰⁷ *Glombik*, VR 2019, 159 (162); *Streinz/Kruis*, in: *Streinz*, 3. Aufl. 2018, Art. 214 AEUV, Rn. 20.

Katastrophenschutz im Ausland ist insofern die Generaldirektion Europäischer Katastrophenschutz und humanitäre Hilfe der Europäischen Kommission (ECHO), ehemals das Amt der Europäischen Gemeinschaft für humanitäre Hilfe. Sekundärrechtlich legt die Verordnung (EG) Nr. 1257/96 des Rates vom 20. Juni 1996 über die humanitäre Hilfe¹⁰⁸ den Rahmen für die Maßnahmen der humanitären Hilfe fest. Danach obliegt der Kommission die Gewährung, Einleitung und Durchführung der humanitären Hilfe (Art. 11 der VO (EG) Nr. 1257/96). Die in diesem Rahmen von der Kommission gefassten Beschlüsse stellen Durchführungsrechtsakte gemäß Art. 291 Abs. 2 AEUV dar.¹⁰⁹

aa) Verwendungszwecke

- (61) In Art. 3 der VO (EG) Nr. 1257/96 werden die Verwendungsmöglichkeiten für eine von der Union gewährte humanitäre Hilfe festgelegt. Umfasst davon sind der Kauf und die Lieferung aller für die Durchführung der humanitären Aktionen erforderlichen Erzeugnisse und Ausrüstungsgegenstände; die Kosten für Hilfspersonal; die Errichtung von Unterkünften für Betroffene; die Lagerung, Beförderung und Verteilung der Hilfsgüter; alle Maßnahmen, die den ungehinderten Zugang zu den Empfängern der Hilfe erleichtern oder ermöglichen sowie alle übrigen direkt mit der Durchführung der humanitären Maßnahmen verbundenen Kosten. Art. 4 der VO (EG) Nr. 1257/96 erweitert die Verwendungsmöglichkeiten auf Maßnahmen zur Verstärkung der Koordinierung des Vorgehens der Gemeinschaft mit dem der Mitgliedstaaten, anderer Geberländer, der internationalen humanitären Organisationen und Einrichtungen, der nichtstaatlichen Organisationen sowie der diese vertretenden Organisationen. Insoweit können Rettungsmissionen, die auf dem Mittelmeer zur Rettung von in Seenot geratenen Flüchtlingen tätig werden, durch die Union finanziell unterstützt werden hinsichtlich erforderlicher Ausrüstungsgegenstände, der personellen Ressourcen und erforderlicher Mittel zur Koordination der Rettungsmaßnahmen, sofern sie die dargestellten Kriterien für die Gewährung der Unterstützung achten.

bb) Modalitäten für die Gewährung finanzieller Unterstützung

- (62) Gemäß Art. 6 der VO (EG) Nr. 1257/96 können die von der Union finanzierten Aktionen der humanitären Hilfe entweder auf Ersuchen von internationalen oder nichtstaatlichen Einrichtungen oder Organisationen eines Mitgliedstaats oder des Empfängerthirdlandes oder auf Initiative der Kommission durchgeführt werden. Art. 7 der VO (EG) Nr. 1257/96 stellt sodann Kriterien auf, die die nichtstaatliche Organisation erfüllen muss. Danach muss die Organisation als autonom gemeinnützig nach den im betroffenen Mitgliedstaat geltenden Rechtsvorschriften

¹⁰⁸ Verordnung (EG) Nr. 1257/96 des Rates vom 20. Juni 1996 über die humanitäre Hilfe, ABl. EG L 163/1 vom 2. Juli 1996.

¹⁰⁹ *Streinz/Kruis*, in: *Streinz*, 3. Aufl. 2018, Art. 214 AEUV, Rn. 20.

gegründet worden sein. Zudem muss die Organisation ihren Hauptsitz in einem Mitgliedstaat der Union haben. Art. 7 der VO (EG) Nr. 1257/96 regelt darüber hinaus die Faktoren, die bei der Entscheidung über die Gewährung von Finanzmitteln der Union berücksichtigt werden müssen, wobei unter anderem die technische und logistische Kapazität, die Erfahrung im Bereich der humanitären Hilfe sowie die Fähigkeit und Bereitschaft zur Zusammenarbeit mit anderen Akteuren eine Rolle spielen. Gemäß Art. 8 und Art. 9 der VO (EG) Nr. 1257/96 kann die Union auch humanitäre Aktionen internationaler Einrichtungen und Organisationen finanzieren sowie solche, die von der Kommission oder von spezialisierten Einrichtungen der Mitgliedstaaten durchgeführt werden.

- (63) Zentrale Voraussetzung für die Finanzierung von humanitären Maßnahmen von Nichtregierungsorganisationen und internationalen Organisationen ist der Abschluss eines Partnerschaftsrahmenvertrages gemäß Art. 16 Abs. 2 der VO (EG) Nr. 1257/96 als sogenanntes „Framework Partnership Agreement („FPA“).¹¹⁰ Dieser Vertrag legt die konkreten Regelungen und Bedingungen für die Finanzierung humanitärer Aktionen fest.¹¹¹ Die Kommission wird von einem Ausschuss unterstützt, der sich gemäß Art. 17 Abs. 1 der VO (EG) Nr. 1257/96 aus Vertretern der Mitgliedstaaten zusammensetzt und in dem der Vertreter der Kommission den Vorsitz führt. Art. 16 der VO (EG) Nr. 1257/96 legt der Kommission gewisse Berichtspflichten gegenüber dem Ausschuss auf. Über Sofortinvestitionen in Höhe von bis zu 10 Mio. Euro entscheidet die Kommission gemäß Art. 13 der VO (EG) Nr. 1257/96 allein.

c) Maßnahmen zur Einrichtung einer Seenotrettung

- (64) Der Umstand, dass die Union nach aktueller Rechtslage im Bereich der humanitären Hilfe derzeit lediglich finanzielle Unterstützung an nichtstaatliche Organisationen leistet, schließt jedenfalls nicht aus, dass die Union auf Grundlage des Art. 214 AEUV auch andere Maßnahmen als die finanzielle Unterstützung vornimmt. Insbesondere ist es vorstellbar, dass Parlament und Rat auf sekundärrechtlicher Ebene im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren gemäß Art. 214 Abs. 3 AEUV die Voraussetzungen für ein eigenes Konzept für ein Einschreiten der Europäischen Union schaffen. In Bezug auf die Ausübung der Kompetenz und die konkrete Wahl der Maßnahmen hat der Unionsgesetzgeber einen weiten Beurteilungs- und Ermessensspielraum.¹¹²

aa) Eigenständige Maßnahmen

- (65) Zunächst ist die Einrichtung einer Seenotrettung durch die Europäische Union selbst möglich. Voraussetzung ist insofern die Festlegung des Rahmens in einem Rechtsakt nach Art. 214

¹¹⁰ *Streinz/Kruis*, in: *Streinz*, 3. Aufl. 2018, Art. 214 AEUV, Rn. 22.

¹¹¹ *Streinz/Kruis*, in: *Streinz*, 3. Aufl. 2018, Art. 214 AEUV, Rn. 22.

¹¹² *Bungenberg*, in: *von der Groeben/Schwarze/Hatje*, 7. Aufl. 2015, Art. 214 AEUV Rn. 21.

Abs. 3 AEUV. Insofern müsste die Europäische Union sich eigens mit den erforderlichen Schiffen und der zur Seenotrettung nötigen Ausrüstung ausstatten und eine solche Operation mit dem einzigen Zweck der Seenotrettung auf dem Mittelmeer nach den aufgezeigten Voraussetzungen beschließen. Dies würde zuletzt eine Regelung zur Finanzierung nach dem Haushaltsplan erfordern.

bb) Koordinierende und unterstützende Maßnahmen

- (66) Darüber hinaus ist denkbar, dass die Europäische Union lediglich koordinierende und unterstützende Maßnahmen an die Mitgliedstaaten leistet. Voraussetzung wäre indes, dass die Mitgliedstaaten solche Missionen wie die Operation Mare Nostrum einrichten. Die Vorschrift sieht solche koordinierenden Handlungen explizit vor, da die Kommission nach Art. 214 Abs. 6 AEUV alle Initiativen ergreifen kann, die der Koordinierung zwischen den Maßnahmen der Union und denen der Mitgliedstaaten förderlich sind, damit die Programme der Union und der Mitgliedstaaten im Bereich der humanitären Hilfe wirksamer sind und einander besser ergänzen. Insofern ist die Koordination verschiedener Rettungsmissionen auf dem Mittelmeer, soweit die Mitgliedstaaten solche Maßnahmen initiieren, möglich.
- (67) Eine ähnliche Kooperation ist ebenfalls mit internationalen Organisationen eröffnet, da die Union gemäß Art. 214 Abs. 4 AEUV mit Drittländern und den zuständigen internationalen Organisationen Übereinkünfte schließen kann, die zur Verwirklichung der Ziele des Art. 214 Abs. 1 AEUV beitragen. Allerdings muss es sich bei dem Kooperationspartner insofern um ein Völkerrechtssubjekt handeln,¹¹³ sodass eine Zusammenarbeit mit NGOs nach der Vorschrift ausscheidet.
- (68) Ein System der Koordination der Hilfsleistungen verschiedener Mitgliedstaaten und Organisationen könnte etwa im Rahmen der Unterstützung der sogenannten Maritime Rescue Coordination Centre (MRCC) erfolgen. Diese Zentren stellen eine Anlaufstelle für Not- und Unfälle im Schiffsverkehr dar. Sie sind jeweils zuständig für ein bestimmtes geografisches Gebiet als Search and Rescue Region of Responsibility (SRR bzw. SAR-Region), um Hilfsleistungen an in Seenot befindliche Betroffene zu steuern. Die Einrichtung solcher Zentren dient insbesondere dazu, die Pflicht der Küstenstaaten gemäß Art. 98 Abs. 2 SRÜ-VN¹¹⁴ und nach dem Übereinkommen über den Such- und Rettungsdienst auf See,¹¹⁵ die Errichtung, den Einsatz und die Unterhaltung eines angemessenen und wirksamen Such- und Rettungsdienstes

¹¹³ Vgl. *Streinz/Kruis*, in: *Streinz*, 3. Aufl. 2018, Art. 214 AEUV, Rn. 24.

¹¹⁴ Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen vom 10. Dezember 1982.

¹¹⁵ Internationales Übereinkommen über den Such- und Rettungsdienst auf See vom 1. November 1974.

zu fördern, zu erfüllen.¹¹⁶ Insofern sind Unterstützungsleistungen auch an die einzelnen Küstenstaaten denkbar.

d) Koalition der Willigen

(69) Soweit nicht alle Mitgliedstaaten eine Bereitschaft zur Teilnahme an einer humanitären Hilfe in Bezug auf Maßnahmen zur Finanzierung oder zur Einrichtung einer Seenotrettung zeigen, ist an eine verstärkte Zusammenarbeit nach Art. 20 EUV zu denken. Insofern ist die erste Voraussetzung einer verstärkten Zusammenarbeit erfüllt, da es sich bei der humanitären Hilfe nicht um eine alleinige Zuständigkeit der Europäischen Union handelt, sondern gerade um eine parallele Kompetenz.¹¹⁷ Darüber hinaus müssten die Voraussetzungen der Art. 326 bis 334 AEUV beachtet werden, ein Minimum an neun Mitgliedstaaten muss teilnehmen und es muss ein Beschluss über die Ermächtigung zu einer verstärkten Zusammenarbeit vonseiten des Rates vorliegen.¹¹⁸ Allerdings darf die verstärkte Zusammenarbeit gemäß Art. 20 Abs. 2 S. 1 EUV lediglich die *ultima ratio* zu unionsweiten Maßnahmen darstellen.¹¹⁹

(70) Die jeweiligen Mitgliedstaaten können insofern entweder finanzielle Maßnahmen zur Finanzierung von Organisationen, die eine Seenotrettung leisten oder die Einrichtung einer Seenotrettung beschließen.

¹¹⁶ Vgl. dazu *Lenk*, ZaöRV 2019, 713 (716).

¹¹⁷ Vgl. *Schmalenbach*, in: Calliess/Ruffert, 5. Aufl. 2016, Art. 214 AEUV, Rn. 7.

¹¹⁸ Vgl. zu den Voraussetzungen *Blanke*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, 70. EL Oktober 2020, Art. 20 EUV, Rn. 31 ff.; *Ruffert*, in: Calliess/Ruffert, 5. Aufl. 2016, Art. 20 EUV, Rn. 14 ff.

¹¹⁹ Vgl. insofern *Streinz*, in: Streinz, Art. 20 EUV, Rn. 13; *Ruffert*, in: Calliess/Ruffert, 5. Aufl. 2016, Art. 20 EUV, Rn. 21.