



Ausarbeitung

Schutzsuchende auf Schiffen der Deutschen Marine

Schutzsuchende auf Schiffen der Deutschen Marine

Aktenzeichen: WD 3 - 3000 - 073/16
Abschluss der Arbeit: 14.03.2016
Fachbereich: WD 3: Verfassung und Verwaltung

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

1. Fragestellung

Vor dem Hintergrund der jüngst angelaufenen **NATO-Mission** in der **Ägäis** zur **Überwachung** der Flüchtlingsbewegungen und Schlepperaktivitäten in den Gewässern zwischen Griechenland und der Türkei¹ wird die Frage gestellt, ob bzw. inwiefern es mit dem Grundgesetz (**Art. 16a Abs. 1 GG**) vereinbar ist, **Schutzsuchende**, die von **Schiffen der Deutschen Marine** in Seenot gerettet wurden, in die **Türkei** zu verbringen. Insbesondere soll geklärt werden, ob die Schutzsuchenden pauschal in die Türkei verbracht werden können oder ob insofern Einzelfallprüfungen erforderlich und möglich wären. Dabei soll nach dem jeweiligen **Ort des Aufgriffs** in griechischen, türkischen oder internationalen Gewässern unterschieden werden. Ferner ist die Fallkonstellation zu berücksichtigen, dass die Türkei nach Art. 38 oder Art. 39 der EU-Verfahrensrichtlinie (RL 2013/32/EU) als sicherer Drittstaat eingestuft wird.

2. Verbringung von Schutzsuchenden in die Türkei

Fraglich ist, ob Schutzsuchenden auf Schiffen der Deutschen Marine in Bezug auf eine Verbringung in die Türkei **grundrechtlicher Abschiebungsschutz** zu gewähren ist. Der grundrechtliche Abschiebungsschutz kann sich aus dem **Asylgrundrecht** aus Art. 16a Abs. 1 GG ergeben oder aus der **Menschenwürdegarantie** aus Art. 1 Abs. 1 GG.

2.1. Grundrechtsgeltung

Die Gewährleistung von grundrechtlichem Abschiebungsschutz setzt zunächst die Geltung der Grundrechte auf deutschen Kriegsschiffen, die sich außerhalb deutscher Hoheitsgewässer befinden, voraus. Die Grundrechtsgeltung folgt zum einen aus der **völkerrechtlich** begründeten grundsätzlichen **Geltung des deutschen Rechts** auf deutschen Kriegsschiffen. Insofern ist die sog. **Flaggenhoheit** maßgeblich, die das anwendbare Recht auf Schiffen an die Staatszugehörigkeit des Schiffes knüpft.² Dabei gilt auf Hoher See das Recht des Flaggenstaates an Bord eines Schiffes unbeschränkt, in fremden Hoheitsgewässern gilt grundsätzlich das Recht des fremden Küstenstaates, wobei zahlreiche völkergewohnheitsrechtliche Ausnahmen zugunsten des Flaggenstaats zu beachten sind.³ **Kriegsschiffe** genießen darüber hinaus in fremden Hoheitsgewässern **Immunität**, wenn sie sich nicht gegen den Willen des Küstenstaates dort aufhalten. Aufgrund der Immunität sind Amtshandlungen des fremden Staates an Bord des Kriegsschiffes unzulässig.⁴ Darüber hinaus

-
- 1 Vgl. dazu die auf der Internetseite des Bundesministeriums der Verteidigung bereitgestellten Informationen (Stand: 09.03.1016), abrufbar unter: http://www.bundeswehr.de/portal/a/bwde/!ut/p/c4/NYu7Dsl-wEAT_yBcXYESXKA3poiHQRJf4FFn4EdlnIiE-HrtgV5pmdueIjpR7fZkU2waOFB4yLOc-7mHdNAl-cyVpKAnO-aNLmjE_IH7jXZ1kswRNXMnk2hWtEDlFslbKtJsdYjDAaxkb2nVTNP_LbquswHNTp2F-6G2zOtT9R4N-f/.
 - 2 Vgl. Herdegen, in: Maunz/Dürig, GG (Loseblatt-Slg., Stand: März 2007), Rn. 12 zu Art. 27.
 - 3 Wissenschaftliche Dienste, Zur rechtlichen Stellung deutscher Kriegsschiffe (Kurzinformation des Fachbereichs WD 2, Nr. 036/16), 2.
 - 4 Wissenschaftliche Dienste (Fn. 3), 2.

knüpft die Geltung der Grundrechte nach **Art. 1 Abs. 3 GG** nicht an das Territorium der Bundesrepublik an, sondern an die **Ausübung deutscher Hoheitsgewalt**.⁵ Die Ausübung von deutscher Hoheitsgewalt auf deutschen Kriegsschiffen wiederum kann in internationalen Gewässern und in fremden Küstengewässern erfolgen. Dass die Verbringung von Schutzsuchenden von deutschen Kriegsschiffen aus in die Türkei auch im Rahmen der NATO-Mission als Ausübung von deutscher Hoheitsgewalt dem deutschen Recht unterstehen soll, wird im Folgenden unterstellt. In diesem Sinne betonte der NATO-Generalsekretär Stoltenberg in Bezug auf die Verbringung geretteter Schutzsuchender in die Türkei, dass **nationales** und internationales **Recht** beachtet werden würde: „In case of rescue of persons coming via Turkey, they will be taken back to Turkey. In carrying out their tasks, our nations will abide by national and international law”.⁶

2.2. Asylrechtlicher Abschiebungsschutz

Von der Geltung der Grundrechte bei der Ausübung deutscher Hoheitsgewalt zu unterscheiden ist die Frage, ob die Grundrechte auch inhaltlich, d.h. von ihrem sachlichen, räumlichen und persönlichen **Schutzbereich** her einschlägig sind. Das Asylgrundrecht aus Art. 16a Abs. 1 GG gewährt in sachlicher Hinsicht **politisch Verfolgten** Asyl. Die **Schutzwirkung** tritt dabei nicht erst mit erfolgreichem Abschluss des Asylverfahrens ein, sondern bezieht sich bereits auf das Nachsuchen um Asyl. Dementsprechend gewährt Art. 16a Abs. 1 GG denjenigen, die **in Deutschland** um Asyl nachsuchen, Schutz vor Zurückweisung an der Grenze und vor Abschiebung in den Verfolgerstaat (vorläufiges Bleiberecht).⁷ Anknüpfungspunkt für die Schutzgewährung ist aber das **Erreichen des Bundesgebiets**. Das Asylgrundrecht gewährt nicht jedem politisch Verfolgten im Ausland einen Anspruch auf Asyl, sondern ist räumlich auf das deutsche Territorium beschränkt. Diesen **Territorialitätsbezug** des Asylgrundrechts betont das Bundesverwaltungsgericht wie folgt:

„Der Anspruch auf Asyl gemäß Art. 16 Abs. 2 Satz 2 GG entsteht erst, wenn der politisch Verfolgte das Staatsgebiet der Bundesrepublik Deutschland erreicht; Asylschutz kann nicht schon vom Verfolgerland aus beantragt werden.“⁸

5 Künig, in: v. Münch/Künig, GG (6. Aufl., 2012), Rn. 53 zu Art. 1; Yousif, Die extraterritoriale Geltung der Grundrechte bei der Ausübung deutscher Staatsgewalt im Ausland (2007), 31; v. Arnould, Das (Menschen-) Recht im Auslandseinsatz – Rechtsgrundlagen zum Schutz von Grund- und Menschenrechten, in: Weingärtner (Hrsg.), Streitkräfte und Menschenrechte (2008), 61, 63.

6 Vgl. „Statement by the NATO Secretary General on NATO support to assist with the refugee and migrant crisis“ vom 25.02.2016, abrufbar unter: http://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_128372.htm. Die Reichweite der Grundrechtsbindung für deutsche Streitkräfte im Rahmen von Einsätzen internationaler Organisationen kann aber zweifelhaft sein, siehe dazu Yousif (Fn. 5), 60 ff., 68 f.; v. Arnould (Fn. 5), 72 ff.

7 Randelzhofer, Asylrecht, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts VII (3. Aufl., 2009), § 153 Rn. 66; v. Arnould, in: v. Münch/Künig, GG (6. Aufl., 2012), Rn. 27 zu Art. 16a.

8 BVerwGE 69, 323. Siehe auch BVerwG NVwZ 1992, 682, 685: „Eine Vorwirkung des Asylrechts in dem Sinne, dass jedermann überall in der Welt einen Anspruch auf Asyl oder auf Zulassung zum Asylverfahren in der Bundesrepublik Deutschland hat, besteht nicht (...).“ Ausführlich zur Asylantragstellung vom Ausland aus Wissenschaftliche Dienste, Antragstellung an Bord eines deutschen Kriegsschiffs (WD 3 - 3000 - 060/16), 6 f.

Der asylrechtliche Abschiebungsschutz aus Art. 16a Abs. 1 GG kann daher für Schutzsuchende auf deutschen Kriegsschiffen nur greifen, wenn die **deutschen Kriegsschiffe** selbst bereits **deutsches Territorium** darstellen. Die Annahme deutschen Territoriums hat angesichts der oben dargestellten Flaggenhoheit und Immunität auf deutschen Kriegsschiffen eine gewisse Plausibilität. Gleichwohl stellt ein **Kriegsschiff** nach wohl herrschender Meinung in der deutschen Völkerrechtslehre **kein „schwimmendes Territorium“** dar:

„Zur Begründung wird zum einen auf die Situation von Schiffen hingewiesen, die sich in fremden Küstenmeeren oder Häfen befinden. Da die Organe des Küstenstaats, soweit das Völkerrecht nicht entgegensteht, die in seinem Küstenmeer oder Binnengewässer befindlichen fremden Schiffe aus originärem Recht betreten dürften, während dies beim Territorium des Flaggenstaats nicht der Fall sei, könne die Hoheitsgewalt des Flaggenstaates über das Schiff nicht seiner Territorialhoheit zugerechnet werden. Zum anderen wird angeführt, dass der von einem Schiff eingenommene Raum anders als das Staatsterritorium die senkrecht anschließenden Wasser- und Luftsäulen nicht einschließe, weshalb rechtlich nichts gegen ein Unterqueren und Überfliegen des Schiffes einzuwenden sei. Nach dieser Auffassung ist das Flaggenprinzip als eigenständige Form der Anknüpfung staatlicher Hoheitsgewalt anzusehen, die den Flaggenstaat lediglich dazu berechtigt, seine Gesetze auf dem Schiff wie auf seinem Territorium durchzusetzen.“⁹

Die Hoheitsgewalt auf einem (Kriegs-)Schiff beschränkt sich damit auf eine „Rechtshoheit“ ohne eigenes Territorium. Danach scheidet die Möglichkeit, sich auf deutschen Kriegsschiffen auf das Asylgrundrecht aus Art. 16a Abs. 1 GG zu berufen, schon mangels territorialen Bezugs zum Bundesgebiet aus. Da das **Asylgrundrecht** aus Art. 16a Abs. 1 GG vorliegend **nicht einschlägig** ist, stellt sich die weiter aufgeworfene Frage nach der Einstufung der Türkei als sicherer Drittstaat nach der EU-Verfahrensrichtlinie und den möglichen Folgen für das Asylgrundrecht ebenfalls nicht.

2.3. Menschenrechtlicher Abschiebungsschutz

Ein grundrechtlicher Abschiebungsschutz kann sich aber auch aus der **Menschenwürdegarantie** aus Art. 1 Abs. 1 GG ergeben (mensenrechtlicher Abschiebungsschutz). Unabhängig vom asylrechtlichen Abschiebungsschutz aus Art. 16a Abs. 1 GG folgt aus der Menschenwürdegarantie, dass Ausländer nicht in Staaten überstellt werden dürfen, in denen ihnen **Folter** oder **extreme Gefahrenlagen** drohen. Das Bundesverwaltungsgericht führt dazu aus:

„Ist der politische Charakter einer durch Folter gekennzeichneten Verfolgung nach Würdigung aller Umstände des Einzelfalls zu verneinen, dann entfallen zwar eine Asylberechtigung nach Art. 16 II 2 GG und die mit ihr verbundenen Vergünstigungen. Der Betroffene ist aber (...) in diesem Fall nicht etwa schutzlos. Bei ausländerrechtlichen Entscheidungen über Ausweisung und Abschiebung wird stets auch der Grundsatz der **Menschenwürde** als **oberstes Prinzip** unserer Rechtsordnung zu beachten sein. Mit diesem Grundsatz wäre es nicht vereinbar, wenn deutsche Behörden an der menschenrechtswidrigen Behandlung

9 Wissenschaftliche Dienste (Fn. 3), 1 m.w.N.

eines Betroffenen durch dessen zwangsweise Überstellung in ein Land mitwirken würden, in dem ihm **Folter** droht.“¹⁰

Der menschenrechtliche Abschiebungsschutz aus Art. 1 Abs. 1 GG setzt voraus, dass die Schutzsuchenden entsprechende Gründe vorbringen können. Es ist aber nicht ersichtlich, dass Schutzsuchenden bei der Überstellung in die Türkei **grundsätzlich Folter** oder **extreme Gefahrenlagen** drohen würden, so dass der menschenrechtliche Abschiebungsschutz bei den hier fraglichen Überstellungen jedenfalls nicht offensichtlich greifen dürfte.¹¹ Anders hat der Europäische Menschenrechtsgerichtshof in Bezug auf Libyen entschieden. Im insoweit vergleichbaren Fall „Hirsi“ hat er den italienischen Behörden vorgehalten, sie hätten im Zeitpunkt der Rückführung der Schutzsuchenden nach Libyen wissen müssen, dass die Schutzsuchenden als illegale Migranten einer der Konvention widersprechenden Behandlung ausgesetzt und in keiner Weise Schutz finden würden.¹²

Es ist aber nicht auszuschließen, dass Schutzsuchende in **Einzelfällen** Gründe für menschenrechtlichen Abschiebungsschutz schlüssig darlegen und insofern **eingehendere Prüfungen** erforderlich machen. Ob und wie diese praktisch bewältigt werden können, kann von hier aus nicht beurteilt werden. **Anhaltspunkte** für die **praktische Umsetzung** könnten sich aber aus der EU-Seeaußengrenzenverordnung (Verordnung [EU] Nr. 656/2014) ergeben, die für die Überwachung der Seeaußengrenzen durch die EU-Mitgliedstaaten unter der Koordination von Frontex gelten. Nach Art. 4 der EU-Seeaußengrenzenverordnung bestehen umfangreiche Prüfpflichten der Einsatzmitgliedstaaten, wenn diese aus Seenot gerettete Personen in Drittstaaten ausschiffen wollen. Diese Prüfpflichten sind zum Teil bereits bei der **Einsatzplanung** zu berücksichtigen und betreffen z.B. die Bewertung der allgemeinen Lage in einem Drittstaat (Art. 4 Abs. 2 VO [EU] Nr. 656/2014) sowie die Berücksichtigung des Bedarfs an medizinischem Personal, Dolmetscher, Rechtsberater etc. (Art. 4 Abs. 3 S. 2 VO [EU] Nr. 656/2014). Den Einsatzmitgliedstaaten obliegen Prüfpflichten aber auch während des Einsatzes. Die Vorschrift des **Art. 4 Abs. 3 S. 1 VO (EU) Nr. 656/2014** sieht dazu vor:

„Bevor die abgefangenen oder geretteten Personen während eines Seeinsatzes in einen Drittstaat ausgeschifft, einzureisen gezwungen oder verbracht oder auf andere Weise den Behörden eines Drittstaats überstellt werden, nutzen die beteiligten Einsatzkräfte, unter Berücksichtigung der Bewertung der allgemeinen Lage in dem Drittstaat gemäß Absatz 2 und unbeschadet des Artikels 3, alle Möglichkeiten, um die Identität der abgefangenen oder geretteten Personen festzustellen, ihre persönliche Situation zu bewerten, sie über

10 BVerwG NVwZ 1983, 674, 677; siehe auch BVerfG NVwZ 1992, 660 f. Zum Abschiebungsschutz bei extremen Gefahrenlagen siehe BVerwG NVwZ 2011, 48, 50, wonach eine Abschiebung ausgesetzt werden muss, „wenn der Ausländer ansonsten ‚gleichsam sehenden Auges dem sicheren Tod oder schwersten Verletzungen ausgeliefert würde‘ (...).“

11 Allerdings ist die menschenrechtliche Situation in den Zielstaaten der Überstellung zu beobachten. Zur Beobachtung der Menschenrechtssituation im Zusammenhang mit dem Rückführungsabkommen zwischen der Europäischen Union und der Türkei siehe BT-Drs. 18/7198 v. 06.01.2016, abrufbar unter: <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/071/1807198.pdf>, 7: „Sowohl die EU als auch die Bundesregierung beobachten die Einhaltung von Menschenrechten in der Türkei sehr genau. Sie ist regelmäßiges Thema der politischen Gespräche mit der Türkei. Die Bundesregierung wird daher auch der Einhaltung von menschenrechtlichen Standards bei der Umsetzung des EU-Türkei Aktionsplans besondere Aufmerksamkeit widmen.“

12 Vgl. EGMR NVwZ 2012, 809, 813.

ihren Zielort in einer Weise zu informieren, die die betreffenden Personen verstehen oder bei der vernünftigerweise davon ausgegangen werden kann, dass sie sie verstehen, und geben ihnen Gelegenheit, etwaige Gründe vorzubringen, aufgrund derer sie annehmen, dass die Ausschiffung an dem vorgeschlagenen Ort gegen den Grundsatz der Nichtzurückweisung verstoßen würde.“

Ende der Bearbeitung