



Ausarbeitung

Asylantragstellung an Bord eines deutschen Kriegsschiffs

Asylantragstellung an Bord eines deutschen Kriegsschiffs

Aktenzeichen: WD 3 - 3000 - 060/16
Abschluss der Arbeit: 23.02.2016
Fachbereich: WD 3: Verfassung und Verwaltung

1. Fragestellung

Vor dem Hintergrund der jüngst beschlossenen **NATO-Mission** in der **Ägäis** zur **Überwachung** der Flüchtlingsbewegungen und Schlepperaktivitäten in den Gewässern zwischen Griechenland und der Türkei¹ wird um ein **Kurzgutachten** gebeten, das sich mit der **Asylantragstellung** an Bord eines deutschen **Kriegsschiffs** befasst. Konkret soll die Frage beantwortet werden, ob ein Flüchtling auf einem deutschen Kriegsschiff, das sich **außerhalb deutscher Hoheitsgewässer** befindet, einen wirksamen Asylantrag im Sinne des **§ 13 Asylgesetz** (AsylG) stellen kann mit der Folge, dass das Schiffspersonal den **Asylantrag** an das Bundesamt für Migration für Flüchtlinge (BAMF) **weiterleiten** und **asylrechtlichen Abschiebungsschutz**² gewährleisten müsste.

Dabei sollen auch folgende **besondere Konstellationen** berücksichtigt werden: a) Das deutsche Kriegsschiff befindet sich in Hoheitsgewässern eines EU-Mitgliedstaats (Griechenland) oder eines NATO-Mitgliedstaats (Türkei) und b) das deutsche Kriegsschiff ist einem NATO-Flottenverband unter deutscher Führung unterstellt.

2. Asylantrag

Der Asylantrag umfasst das **formlose Asylgesuch** nach § 13 Abs. 1 AsylG („Nachsuchen um Asyl“³) und den **förmlichen Asylantrag** beim BAMF nach § 14 AsylG. Bereits das Asylgesuch löst das vorläufige Bleiberecht des Asylsuchenden im Bundesgebiet aus, § 55 Abs. 1 S. 1 AsylG (Aufenthaltsgestattung).

Ein Asylgesuch liegt nach § 13 Abs. 1 AsylG vor, wenn sich „dem schriftlich, mündlich oder auf andere Weise geäußerten Willen des Ausländers entnehmen lässt, dass er im Bundesgebiet Schutz vor politischer Verfolgung sucht oder dass er Schutz vor Abschiebung (...) begehrt (...)“⁴. Einen bestimmten **Adressaten** für das Asylgesuch legt § 13 Abs. 1 AsylG nicht fest. Auch die in § 13 Abs. 3 AsylG vorgesehenen Meldepflichten für asylsuchende Ausländer (z.B. bei der Ausländerbehörde

1 Vgl. dazu die auf der Internetseite des Bundesministeriums der Verteidigung bereitgestellten Informationen (Stand: 16.02.1016), abrufbar unter: [http://www.bmvg.de/portal/a/bmvg/!ut/p/c4/NYu7DslwEAT_yGcjFCS6hDSILg2Ez-nEs58AvXS6h4eOxC3alKXa08ITSqHd0mjFF7eEBo8Hz9BFT2J14pY3KKlY0i6XFIq85eWR8w71eZytMipYr2Ub-GQkeaE4mciH01G1ExAmcYpeo7qeQ_6tueDpfbWlkf-0GyCG0P496D_o!/.](http://www.bmvg.de/portal/a/bmvg/!ut/p/c4/NYu7DslwEAT_yGcjFCS6hDSILg2Ez-nEs58AvXS6h4eOxC3alKXa08ITSqHd0mjFF7eEBo8Hz9BFT2J14pY3KKlY0i6XFIq85eWR8w71eZytMipYr2Ub-GQkeaE4mciH01G1ExAmcYpeo7qeQ_6tueDpfbWlkf-0GyCG0P496D_o!/)

2 Neben dem asylrechtlichen Abschiebungsschutz ist auch der allgemeine menschenrechtliche Abschiebungsschutz zu berücksichtigen, der allen Ausländern bei Vorliegen der Voraussetzungen zu gewähren ist, vgl. dazu unten Ziff. 4.2.

3 So z.B. die Formulierung in § 18 Abs. 1 AsylG: „Ein Ausländer, der bei einer mit der polizeilichen Kontrolle des grenzüberschreitenden Verkehrs beauftragten Behörde (Grenzbehörde) **um Asyl nachsucht**, ist unverzüglich an die zuständige oder, sofern diese nicht bekannt ist, an die nächstgelegene Aufnahmeeinrichtung zur Meldung weiterzuleiten.“

4 Der Begriff „Asylantrag“ in § 13 Abs. 1 AsylG ist problematisch, da gerade dort das Asylgesuch gemeint ist, vgl. Tiedemann, Flüchtlingsrecht (2015), 108.

oder der Polizei) begrenzen den Adressatenkreis für Asylgesuche nicht. Vielmehr kann ein Asylgesuch auch an jede andere staatliche Stelle gerichtet werden.⁵ Eine ausdrückliche **Verpflichtung zur Weiterleitung des Asylsuchenden** an die zuständige Aufnahmeeinrichtung besteht allerdings nur für die Grenz-, Ausländer- und Polizeibehörden, (§ 18 Abs. 1, 19 Abs. 1 AsylG).⁶ Der asylsuchende Ausländer muss dieser Weiterleitung nach § 22 Abs. 3 AsylG Folge leisten und sich **persönlich** in der **Aufnahmeeinrichtung** melden, § 22 Abs. 1 S. 1 AsylG. Darüber hinaus sind für Anträge auf internationalen Schutz⁷ die Vorgaben aus Art. 6 EU-Verfahrensrichtlinie (RL 2013/32/EU) zu beachten. Nach Art. 6 Abs. 1 S. 2, Abs. 2 RL 2013/32/EU gewährleisten die Mitgliedstaaten den Asylsuchenden die förmliche Antragstellung.

Die **förmliche Asylantragstellung** ist in § 14 AsylG geregelt. Danach ist der Asylantrag beim **BAMF** zu stellen, und zwar in der Regel bei einer Außenstelle des BAMF (§ 14 Abs. 1 S. 1 AsylG). Die förmliche Asylantragstellung setzt grundsätzlich das persönliche Erscheinen des Antragstellers voraus, § 14 Abs. 1, § 23 Abs. 1 AsylG.

Gemeinsam ist den Vorschriften zum Asylantrag der **territoriale Bezug** zum deutschen Bundesgebiet. Die Stellung des Asylgesuchs nach § 13 Abs. 1 AsylG erfordert zwar „nur“, dass der Schutz „im Bundesgebiet“ begehrt wird, ohne dass vom Wortlaut her zwingend auch ein Aufenthalt im Bundesgebiet erforderlich wäre.⁸ Doch ist das Asylgesuch, das zeigen u.a. die Vorschriften zum Asylgesuch an der Grenze gemäß § 18 Abs. 1 AsylG sowie das vorläufige Bleiberecht im Bundesgebiet nach § 55 Abs. 1 S. 1 AsylG, gerade mit dem Erreichen des Bundesgebietes verknüpft. Auch die förmliche Antragstellung nach § 14 Abs. 1 AsylG basiert mit der persönlichen Erscheinungspflicht beim BAMF auf der Anwesenheit des Asylsuchenden im Inland.

Fraglich ist, ob ein wirksamer Asylantrag im Sinne der §§ 13, 14 AsylG auch an Bord eines deutschen Kriegsschiffs außerhalb deutscher Hoheitsgewässer gestellt werden kann. Besondere Vorschriften für Asylbegehren an Bord von Schiffen (oder auch Flugzeugen) enthalten weder das Asylgesetz noch die EU-Verfahrensrichtlinie (RL 2013/32/EU). Es ist daher zu prüfen, ob solche Asylbegehren nach den allgemeinen Vorschriften als Asylanträge vom **Inland** oder vom **Ausland** aus zulässig wären.

5 Vgl. Treiber, in: GK-AsylVfG (Stand: November 2014), Rn. 78 f. zu § 13; Tiedemann (Fn. 4), 108. Teilweise wird der Adressatenkreis auf staatliche Stellen beschränkt, die jedenfalls auch mit ausländerrechtlichen Fragen befasst sind, so Bruns, in: Hofmann, Ausländerrecht (2. Aufl., 2016), Rn. 5 zu § 13 AsylG.

6 Zu Weiterleitungspflichten anderer Behörde siehe Treiber (Fn. 5), Rn. 80 zu § 13.

7 Der internationale Schutz umfasst die Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft sowie die Gewährung international subsidiären Schutzes, vgl. dazu Wissenschaftliche Dienste, Kategorien des asylrechtlichen Schutzes in Deutschland, Aktueller Begriff vom 15.12.2015, abrufbar unter http://www.bundestag.btg/ButagVerw/W/Ausarbeitungen/Einzelpublikationen/Ablage/2015/Kategorien_des_a_1450169075.pdf. Mit dem Asylantrag wird stets auch internationaler Schutz beantragt, § 13 Abs. 2 S. 1 AsylG.

8 Vgl. Treiber (Fn. 5), Rn. 85 zu § 13.

3. Asylantrag vom Inland aus

Man könnte zunächst erwägen, dass es sich bei einem Asylantrag an Bord eines deutschen Kriegsschiffs, das sich außerhalb deutscher Hoheitsgewässer befindet, um einen im Inland gestellten Asylantrag handelt. In diesem Fall wäre es denkbar, Asylbegehren, die an die Schiffsbesatzung gerichtet werden, als Asylgesuche gegenüber einer staatlichen Stelle im Sinne des § 13 Abs. 1 AsylG anzusehen und eine Pflicht zur Weiterleitung des Asylantrags an das BAMF in Betracht zu ziehen.

Die Einordnung des Asylbegehrens als Inlandsasylantrag hat zunächst eine gewisse Plausibilität, da nach den Vorgaben des **Völkerrechts** an Bord eines Schiffes das **Recht des Flaggenstaates** zur Anwendung kommen kann. Auf Hoher See gilt 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 Flaggenstaates zu beachten sind.⁹ **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.¹⁰ Diese Rechte zugunsten des Flaggenstaates gelten unabhängig von der Einordnung des Kriegsschiffes in einen NATO-Flottenverband z.B. unter deutscher Führung.¹¹

Trotz dieser weitgehenden Hoheitsbefugnisse an Bord von Kriegsschiffen 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.“¹²

9 Wissenschaftliche Dienste, Zur rechtlichen Stellung deutscher Kriegsschiffe (Kurzinformation des Fachbereichs WD 2, Nr. 036/16), 2.

10 Wissenschaftliche Dienste (Fn. 9), 2.

11 Wissenschaftliche Dienste (Fn. 9), 2.

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

Die Hoheitsgewalt auf einem (Kriegs-)Schiff beschränkt sich damit auf eine „Rechtshoheit“ ohne eigenes Territorium. Danach scheidet die Möglichkeit, Asylbegehren an Bord eines deutschen Kriegsschiffs außerhalb deutscher Hoheitsgewässer als Inlandsasylantrag zu behandeln, aus.¹³

4. Asylantrag vom Ausland aus

Fraglich ist, ob ein Asylantrag im Sinne der §§ 13, 14 AsylG von Bord eines deutschen Kriegsschiffs aus, das sich außerhalb deutscher Hoheitsgewässer befindet, wirksam als Auslandsasylantrag gestellt werden könnte. Ein solcher Auslandsasylantrag würde nicht schon von vornherein an der fehlenden Geltung deutschen Rechts scheitern. Wie oben ausgeführt gelten auf deutschen Kriegsschiffen aufgrund der Flaggenzugehörigkeit und der Immunität weitgehende deutsche Hoheitsbefugnisse, die auch in fremden Hoheitsgewässern von den Küstenstaaten zu achten wären. Darüber hinaus könnte man die Asylbegehren, die an die Schiffsbesatzung gerichtet werden, als Asylgesuche gegenüber einer staatlichen Stelle im Sinne des § 13 Abs. 1 AsylG ansehen und eine Pflicht zur Weiterleitung des Asylantrags an das BAMF in Betracht ziehen. Problematisch ist aber, dass bei Asylanträgen aus dem Ausland kein territorialer Bezug zum Bundesgebiet besteht.

4.1. Fehlender territorialer Bezug

Die Vorschriften der §§ 13, 14 AsylG setzen einen territorialen Bezug bei der Asylantragstellung voraus.¹⁴ Da dieser **territoriale Bezug** bei Auslandsasylanträgen **fehlt**, werden sie nach wohl **überwiegender Auffassung** von vornherein als **unzulässig** angesehen.¹⁵ Darin liegt kein Verstoß gegen das **Asylgrundrecht** aus Art. 16a Abs. 1 GG. Der Schutz des Asylgrundrechts knüpft an das Erreichen des Bundesgebietes an:

„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.“¹⁶

Auch die **EU-Asylverfahrensrichtlinie** geht von einem territorialen Bezug aus. Sie gilt nach Art. 3 Abs. 1 RL 2013/32/EU nur für Anträge auf internationalen Schutz, die „im Hoheitsgebiet

13 So im Ergebnis auch Hailbronner, Ausländerrecht (Loseblatt-Slg., Stand: September 2014), Rn. 24 zu § 13 AsylVfG, der eine Asylantragstellung an Bord eines Schiffes außerhalb deutscher Hoheitsgewässer ablehnt. A.A., allerdings ohne weitere Auseinandersetzung mit den völkerrechtlichen Grundsätzen Treiber (Fn. 5), Rn. 81 zur § 13. Widersprüchlich Bruns (Fn. 5), Rn. 12 zu § 13 AsylVfG, der Asylbegehren an Bord von Schiffen unter deutscher Flagge mit schlichtem Hinweis auf den Schutzzweck des Asylrechts als Inlandsasylanträge deutet, die Schutzzweckargumentation zugunsten von Asylanträgen aus dem Ausland aber nicht einmal erwähnt und Asylanträge aus dem Ausland für unzulässig hält.

14 Siehe dazu oben unter Ziff. 2.

15 Vgl. Hailbronner (Fn. 13), Rn. 22 ff. zu § 13 AsylVfG m.w.N.; Bruns (Fn. 5), Rn. 12 zu § 13 AsylVfG.

16 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 (...).“

– einschließlich an der Grenze, in den Hoheitsgewässern oder in den Transitzonen – der Mitgliedstaaten gestellt werden“. Ausdrücklich ausgenommen vom Anwendungsbereich sind nach Art. 3 Abs. 2 RL 2013/32/EU Ersuchen „um diplomatisches oder territoriales Asyl in Vertretungen der Mitgliedstaaten“. Dass die grundrechtlichen und unionsrechtlichen Vorgaben günstigere Antragsbedingungen und damit auch die Schaffung eines Auslandsasylantrags zulassen würden,¹⁷ kann hier außer Betracht bleiben. Eine Pflicht zur Ermöglichung von Auslandsasylanträgen besteht jedenfalls nicht, so dass die einfachgesetzliche Festlegung des territorialen Bezugs zulässig ist.

Nach anderer Auffassung kann ein Asylantrag, der an das BAMF ggf. weiterzuleiten wäre, zwar zunächst auch vom Ausland aus gestellt werden.¹⁸ Auf diese Art initiierte Asylverfahren seien vom BAMF aber regelmäßig **einzustellen**. Die Einstellung des Asylverfahrens sei insbesondere geboten, wenn der Asylsuchende nicht innerhalb einer Frist von vier Wochen das Bundesgebiet für eine **persönliche Antragstellung** beim BAMF erreicht oder offensichtlich nicht erreichen kann. Entscheidend für den hier maßgeblichen Fall der Asylantragstellung von einem deutschen Kriegsschiff aus ist, dass auch diese Auffassung den territorialen Bezug bei Auslandsasylanträgen nicht aufgibt, sondern vielmehr die förmliche (d.h. persönliche) Antragstellung beim BAMF beibehält. Die förmliche Einleitung eines Asylverfahrens wäre im Ergebnis auch nach dieser Auffassung nicht von einem deutschen Kriegsschiff aus möglich.

4.2. Humanitäre Verpflichtungen?

Man könnte erwägen, dass eine Asylantragstellung von einem deutschen Kriegsschiff aus, sei es auf Hoher See oder in fremden Hoheitsgewässern, jedenfalls **aus humanitären Gründen** zugelassen werden müsste, um überhaupt Schutz vor Abschiebung gewährleisten zu können. Die Gewährung von asylrechtlichem Schutz ist dafür aber nicht erforderlich. Vielmehr greift insofern der allgemeine **menschenrechtliche Abschiebungsschutz**, wie ihn der Europäische Menschenrechtsgerichtshof (EGMR) in seinem Hirsi-Jamaa-Urteil angenommen hat.¹⁹ Danach gilt das Abschiebungsverbot aus Art. 3 der Europäischen Menschenrechtskonvention bei drohender Folter oder unmenschlicher oder erniedrigender Strafe oder Behandlung im Herkunftsstaat auch dann, wenn die Vertragsstaaten ihre Hoheitsgewalt außerhalb des eigenen Territoriums ausüben.²⁰

Ende der Bearbeitung

17 Z.B. mit Zustimmung des jeweiligen fremden Aufenthaltsstaats, vgl. dazu Wissenschaftliche Dienste, Zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit extraterritorialer Asylverfahren in Drittstaaten (WD 3 – 3000 – 058/15).

18 Treiber (Fn. 5), Rn. 91 ff. zu § 13, der dabei aber die Frage offenlässt, ob eine Weiterleitungspflicht des Asylantrags an das BAMF bestünde: „Ein solcher Antrag ist, wenn er nicht direkt beim Bundesamt eingeht, an diese von der Ausländerbehörde oder der Botschaft, bei der er gestellt wird, weiterzuleiten bzw. es ist zumindest auf die fehlende Weiterleitungspflicht und auf die Antragstellung beim Bundesamt zu verweisen.“

19 EGMR NVwZ 2012, 809 ff.

20 Zur Umsetzung des Hirsi-Jamaa-Urteils des EGMR durch die EU-Seeaußengrenzenverordnung (VO [EU] Nr. 656/2014), die bei Überwachungen der Seeaußengrenzen durch die Mitgliedstaaten auf Grundlage des Unionsrechts zur Anwendung kommt, vgl. Hailbronner (Fn. 13), Rn. 24 zu § 13 AsylVfG.