



Kurzinformation

Zur Zuständigkeitsverteilung nach der Dublin-III-Verordnung im Zusammenhang mit der Seenotrettung

Der Fachbereich Europa ist um Informationen dazu gebeten worden, ob es Auswirkungen auf die verfahrensrechtlichen Zuständigkeiten nach der Dublin-III-Verordnung¹ hat, wenn ein Antragsteller von einem unter deutscher Flagge fahrenden Schiff aufgenommen wird, bevor er einen sicheren Drittstaat oder den Dublin-Raum betritt.

Im Rahmen einer hier nur möglichen summarischen Prüfung wird insoweit auf Folgendes hingewiesen:

Die Dublin-III-Verordnung normiert in den Art. 8 ff. Kriterien zur Bestimmung, welcher Dublin-Staat für die Prüfung eines Asylantrags zuständig ist, der im Hoheitsgebiet eines der Dublin-Staaten einschließlich an der Grenze oder in den Transitzonen gestellt wird (vgl. Art. 3 Abs. 1 Dublin-III-Verordnung). Diese hierarchisch² strukturierten Zuständigkeitskriterien beruhen auf einem modifizierten Verantwortungsprinzip³: Sofern nicht zum Schutz Minderjähriger oder der Familieinheit etwas anderes geboten ist, vgl. Art. 8 bis 11, ist der Staat zuständig, der im Sinne der Art. 12 bis 14 Dublin-III-Verordnung die Ursache für den Aufenthalt des Drittstaatsangehörigen im Dublin-Gebiet gesetzt hat. Dies kann insbesondere durch die Nichtverhinderung der illegalen Einreise aus einem Drittstaat im Sinne von Art. 13 Abs. 1 Satz 1 Dublin-III-Verordnung geschehen.⁴ Sofern anhand der vorgenannten Kriterien keine Zuständigkeitsbestimmung möglich ist, ist

1 Verordnung (EU) Nr. 604/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist (Neufassung), ABl. L 180, 29. Juni 2013, S. 31 (berichtigte Fassung).

2 Vgl. Art. 7 Abs. 1 Dublin-III-Verordnung.

3 Vgl. etwa: *Endres de Oliviera*, in: Huber/Eichenhofer/Endres de Oliviera, Aufenthaltsrecht, 1. Aufl. 2017, Rn. 1720, 1781.

4 Vgl. zu Art. 12 bis 14 Dublin-III-Verordnung etwa: EuGH, Urteil vom 21. September 2023, Rs. C-568/21, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, Rn. 37 m.w.N.: „Nach der Rechtsprechung soll die Anwendung der verschiedenen in den Art. 12 bis 14 dieser Verordnung aufgestellten Kriterien es im Allgemeinen ermöglichen, dem Mitgliedstaat, der die Einreise eines Drittstaatsangehörigen in das Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten oder

gemäß Art. 3 Abs. 2 Dublin-III-Verordnung der erste Dublin-Staat, in dem der Antrag auf internationalen Schutz gestellt wurde, für dessen Prüfung zuständig.

Eine Modifikation der „gewöhnlichen“ Zuständigkeitsbestimmung und -verteilung bei illegalen Einreisen über den Seeweg für den Fall einer vorherigen Aufnahme (in Seenot geratener) Schutzsuchender auf ein unter deutscher Flagge fahrendes Schiff könnte grundsätzlich bezüglich des Kriteriums des illegalen Außengrenzübertritts aus Art. 13 Dublin-III-Verordnung denkbar sein.⁵ Insofern käme in Betracht, dass bereits das Betreten eines unter deutscher Flagge fahrenden Schiffes als (illegale) Einreise in deutsches Hoheitsgebiet anzusehen wäre.

Hier ist Folgendes zu bedenken:

Art. 13 Abs. 1 Satz 1 Dublin-III-VO bestimmt, dass der Dublin-Staat für die Prüfung eines Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist, dessen „Land-, See- oder Luftgrenze“ ein Antragsteller aus einem Drittstaat kommend illegal überschritten hat. Die so normierte Trias der Land-, See- und Luftgrenze deckt sich mit einem völkerrechtlichen Verständnis des Hoheitsgebiets, zu dem das Landgebiet, das Küstenmeer und der Luftraum zählen.⁶ Demgegenüber stellen Schiffe – jedenfalls nach der wohl herrschenden Meinung in der deutschen Völkerrechtslehre – kein „schwimmendes Territorium“ bzw. schwimmendes Hoheitsgebiet des Flaggenstaats dar.⁷ Es ist im Rahmen der hier durchgeführten summarischen Prüfung nicht ersichtlich, dass das EU-Recht allgemein und die Dublin-III-VO im Speziellen ein abweichendes Verständnis des Hoheitsgebiets zugrunde legen würden, zu dem auch Schiffe zählen würden. So wird etwa Art. 52 des Vertrags über die Europäische Union (EUV), der zusammen mit Art. 355 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) den räumlichen Geltungsbereich der EU-Verträge regelt und hierfür an die Hoheitsgebiete der Mitgliedstaaten anknüpft, in der Kommentarliteratur unter

dessen Aufenthalt in ihrem Hoheitsgebiet zu verantworten hat, die Zuständigkeit für die Prüfung eines von diesem Drittstaatsangehörigen gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuzuweisen, und zwar unter Berücksichtigung der Rolle des Mitgliedstaats dabei, dass sich der Drittstaatsangehörige im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten befindet“.

- 5 Insofern gilt, dass die zuständigkeit begründenden Kriterien des Minderjährigenschutzes, der Familieneinheit und der legalen Einreise durch die Aufnahme auf einem unter deutscher Flagge fahrenden Schiff nicht berührt würden. Zudem ist eine Asylantragstellung nach den Einschätzungen der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages nach wohl überwiegender Auffassung gemäß aktueller deutscher Rechtslage auf Schiffen nicht möglich, sodass auf dieser Grundlage eine Zuständigkeitsbegründung nach Art. 3 Abs. 2 Dublin-III-Verordnung ausscheiden dürfte, vgl. Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Kurzinformation, Zur Rechtslage – insbesondere zur Asylantragstellung – auf Schiffen der Bundesmarine, [WD 2 - 3000 - 001/19](#), 9. Januar 2019; Ausarbeitung, Asylantragstellung an Bord eines deutschen Kriegsschiffs, [WD 3 - 3000 - 060/16](#), 23. Februar 2016.
- 6 Nowak, in: Pechstein/Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar, 1. Aufl. 2017, Rn. 6.
- 7 Vgl. Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Kurzinformation, Zur Rechtslage – insbesondere zur Asylantragstellung – auf Schiffen der Bundesmarine, [WD 2 - 3000 - 001/19](#), 9. Januar 2019, S. 1; Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Ausarbeitung, Schutzsuchende auf Schiffen der Deutschen Marine, [WD 3 - 3000 - 073/16](#), 13. März 2016, S. 5.

Rückgriff auf das Völkerrecht ausgelegt.⁸ Die Dublin-III-VO bezieht sich unmittelbar auf die vorgenannten primärrechtlichen Bestimmungen, da sich ihr Geltungsbereich nach den jeweiligen Territorien der Mitgliedstaaten richtet, wobei Art. 43 Dublin-III-VO bestimmt, dass die Verordnung für Frankreich nur für das europäische Hoheitsgebiet gilt.⁹ Entsprechend wird in Kommentarliteratur ein Grenzübertritt i.S.v. Art. 13 Dublin-III-VO unter Rekurs auf das völkerrechtliche Verständnis des Hoheitsgebiets dann angenommen, „wenn die Außengrenze eines Mitgliedstaats tatsächlich überschritten wurde (zB Betreten des Staatsgebietes über die ‚grüne Grenze‘ oder Passieren einer Grenzübergangsstelle mittels verfälschtem Pass oder versteckt in einem Transportmittel)“.¹⁰

Soweit ersichtlich, finden sich zudem in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) bisher keine Anhaltspunkte dafür, dass er unter der Flagge eines Mitgliedstaats fahrende (zivile oder militärische) Schiffe als „schwimmende Territorien“ dieser Staaten ansehen und damit das Betreten eines solchen Schiffes als zuständigkeitsbegründenden Umstand einstufen würde.¹¹ Auch Generalanwältin (GA) Sharpston, die sich in ihren Schlussanträgen zur Rechtssache Mengesteab mit etwaigen Auswirkungen von Such- und Rettungseinsätzen auf die Dublin-Kriterien befasste, ging nicht davon aus, dass das Betreten des jeweiligen Schiffes eine Zuständigkeit des Flaggenstaats gemäß Art. 13 Abs. 1 Satz 1 Dublin-III-Verordnung auslösen würde.¹² Sie zog diese Möglichkeit nicht einmal in Erwägung, sondern warf vielmehr lediglich die Frage auf, ob Personen, die im Rahmen eines Such- und Rettungseinsatzes aufgrund humanitärer oder völkerrechtlicher Pflichten des jeweiligen Küstenstaats aufgenommen wurden, dort als wirklich „illegal“ eingereist anzusehen seien, mit der Folge, dass dieser Küstenstaat nach Art. 13 Abs. 1 Satz 1 Dublin-III-Verordnung zur Antragsprüfung zuständig würde.¹³ Der EuGH hat insofern in der Rechtssache Jafari, in der es um die Überschreitung von Landgrenzen durch Drittstaatsangehörige ging, entschieden, dass von einem „illegalen“ Grenzübertritt unabhängig davon auszugehen sei, ob „das Überschreiten der Grenze geduldet, unter Verletzung der einschlägigen Vorschriften gestattet oder aus humanitären Gründen unter Abweichung von den für Drittstaatsangehörige grundsätzlich geltenden Einreisevoraussetzungen gestattet wird“.¹⁴

8 Vgl. *Nowak*, in: Pechstein/Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar, 1. Aufl. 2017, Rn. 5.

9 Vgl. *Filzwieser/Sprung*, Dublin III-Verordnung, Das Europäische Asylzuständigkeitssystem, Stand 1. Februar 2014, Art. 13, K4.

10 Vgl. *Filzwieser/Sprung*, Dublin III-Verordnung, Das Europäische Asylzuständigkeitssystem, Stand 1. Februar 2014, Art. 43, K1 ff.

11 Vgl. allgemein zur Anknüpfung an seevölkerrechtliche Grundsätze bei der Auslegung des Sekundärrechts: EuGH, Urteil vom 1. August 2022, verb. Rs. C-14/21 und C-15/21, *Sea Watch e. V.*, Rn. 87 ff.

12 Vgl. insbesondere Schlussanträge GA Sharpston vom 20. Juni 2017, zu EuGH, Rs. C-670/16, *Mengesteab*, Rn. 53, wo die Generalanwältin darauf verweist, dass mit der Aufnahme auf ein Schiff und der Pflicht zur Hilfeleistung für in Seenot Geratene keine Pflicht des Flaggenstaats einhergehe, die jeweilige Person in das eigene Hoheitsgebiet auszuschießen.

13 Schlussanträge GA Sharpston vom 20. Juni 2017 zu EuGH, Rs. C-670/16, *Mengesteab*, Rn. 45 ff.

14 EuGH, Urteil vom 20. Juli 2017, Rs. C-646/16, *Jafari*, Rn. 92; vgl. auch: EuGH, Urteil vom 26. Juli 2017, Rs. C-490/16, *A.S.*, Rn. 39.

Dies könnte dafür sprechen, dass die Aufnahme Schutzsuchender auf ein unter deutscher Flagge fahrendes Schiff keine Auswirkungen auf die Zuständigkeiten nach der Dublin-III-Verordnung hat. Soweit ersichtlich, hat sich der EuGH mit dieser speziellen Konstellation aber noch nicht explizit befasst.¹⁵

Fachbereich Europa

15 Vgl. zuletzt den Hinweis der GA Sharpston im Oktober 2019, dass „Probleme im Zusammenhang mit der automatischen Zuständigkeit eines „Küstenmitgliedstaats“ nach Art. 13 der Dublin-III-Verordnung [...], wenn dieser Personen aufnimmt, die nach einem Such- und Rettungseinsatz (Search and Rescue [SAR]) ausgeschifft werden [...] bis heute ungelöst [...]“ seien: Schlussanträge GA Sharpston vom 31. Oktober 2019 zu EuGH, verb. Rs. C-715/17, 718/17, 719/17, Europäische Kommission/Polen, Ungarn und Tschechien, Fn. 6.