

# Inhaltsverzeichnis

<b>Abkürzungsverzeichnis .....</b>	<b>21</b>
<b>Einleitung .....</b>	<b>25</b>
<b>Gang der Untersuchung .....</b>	<b>29</b>
<b>Forschungsziel der Arbeit .....</b>	<b>31</b>
<b>Teil 1: Der Status quo des europäischen Flüchtlingsrechts .....</b>	<b>33</b>
A. Begrifflichkeiten des Asyl- und Flüchtlingsrechts in Europa .....	33
I. Die verschiedenen flüchtlingsrechtlichen Schutzstatus .....	33
1. Der Flüchtling im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 .....	34
2. Das Rechtsinstitut des Asyls .....	38
a) Das Asylrecht aus Sicht des Völkerrechts .....	39
b) Das Asylrecht auf nationaler Ebene .....	41
aa) Konzept der sicheren Drittstaaten .....	44
bb) Konzept der sicheren Herkunftsstaaten .....	47
c) Das Asylrecht auf Unionsebene .....	50
3. Der subsidiär Schutzbedürftige .....	52
a) Inhalt des europäischen subsidiären Schutzstatus .....	53
b) Auslegungsfragen des Art. 15 lit. c) RL 2011/95/EU .....	53
aa) Begriff des „innerstaatlichen bewaffneten Konflikts“ .....	54
bb) „ernsthafte individuelle Bedrohung [...] in- folge willkürlicher Gewalt“ .....	55
4. Weitere Arten flüchtlingsrechtlicher Schutzpositionen ...	57
a) Familienbezogene Schutzstatus .....	58

b) Nationaler subsidiärer Schutz – nationale Abschiebungsverbote .....	58
c) Vorübergehender Schutz .....	60
5. Einheitlicher Prüfungsumfang des BAMF .....	61
6. Der Begriff des Wirtschaftsmigranten .....	62
II. Das Phänomen der illegalen Migration .....	64
III. Zwischenergebnis .....	68
B. Entwicklung der gemeinsamen Grenzschutz-, Asyl- und Einwanderungspolitik der EU .....	69
I. Historische Entwicklung und EU-Programme .....	69
1. Europäischer Rat von Tampere für den Zeitraum 1999 bis 2004 .....	72
a) Harmonisierungsstufen des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems .....	73
b) Zunehmend externe Dimension der europäischen Migrations- und Asylpolitik .....	75
aa) Kommissionsmitteilung über die gemeinsame Asylpolitik und die Agenda für den Flüchtlingsschutz vom 26. März 2003 .....	78
bb) „Neuer Ansatz“ der Kommission – Mitteilung für leichter zugängliche, gerechtere und besser funktionierende Asylsysteme vom 3. Juni 2003 .....	79
2. Das Haager Programm für den Zeitraum 2005 bis 2009 .....	82
a) Umfassender Migrationsansatz mit externer Dimension .....	83
b) Umsetzung des Haager Programms .....	84
3. Stockholmer Programm für den Zeitraum 2010 bis 2014 .....	87
a) Zugang zu Europa in einer globalisierten Welt: Integriertes Grenzmanagement an den EU-Außengrenzen und europäische Visapolitik .....	88
b) Ein Europa der Verantwortung, der Solidarität und der Partnerschaft in Migrations- und Asylfragen .....	88

c)	Europa in einer globalisierten Welt: die externe Dimension von Freiheit, Sicherheit und Recht .....	90
d)	Umsetzung des Stockholmer Programms .....	90
II.	Die Post-Stockholm-Phase ab 2015 unter dem Eindruck der Flüchtlingskrise .....	92
1.	Strategische Leitlinien für die kommenden Jahre .....	92
2.	Flüchtlingskrise und Zusammenbruch des Dublin-Systems im Herbst 2015 .....	95
3.	Die Europäische Migrationsagenda vom 13. Mai 2015 und ihre Umsetzung .....	99
a)	Sofortmaßnahmen in Reaktion auf die Flüchtlingstragödie am 19. April 2015 .....	100
b)	Strategischer Ansatz der Europäischen Migrationsagenda .....	103
c)	Erstes Maßnahmenpaket zur Umsetzung der Migrationsagenda im Mai 2015 .....	105
aa)	Umsiedlung von 40.000 Personen auf Grundlage von Art. 78 Abs. 3 AEUV .....	106
bb)	Neuansiedlung von 20.000 schutzbedürftigen Drittstaatsangehörigen .....	108
d)	Errichtung von Hotspots an den EU-Außengrenzen .....	109
e)	Zweites Maßnahmenpaket zur Umsetzung der Migrationsagenda im September 2015 .....	111
aa)	Umsiedlung von 120.000 Personen auf Grundlage von Art. 78 Abs. 3 AEUV .....	113
bb)	Vorschlag für einen dauerhaften Umsiedlungsmechanismus .....	115
f)	Drittes Maßnahmenpaket zur Umsetzung der Migrationsagenda im Dezember 2015 .....	116
4.	Weitere Maßnahmen der EU zur Bewältigung der Flüchtlingskrise .....	117
a)	17-Punkte-Aktionsplan zur Westbalkanroute vom 25. Oktober 2015 .....	117
b)	Aktionsplan des EU-Afrika-Migrationsgipfels von Malta am 11./12. November 2015 .....	118

c) Der EU-Türkei-Deal von März 2016 .....	119
aa) Gemeinsamer Aktionsplan EU-Türkei .....	120
bb) Inhalt des EU-Türkei-Deals vom 18. März 2016 .....	120
cc) Rechtliche Bedenken gegen den EU-Türkei- Deal .....	123
5. Zwischenergebnis .....	127
C. Maßgebliches Primärrecht und sekundärrechtliche Ausgestaltung der Grenzschutz-, Asyl- und Einwanderungspolitik der EU .....	127
I. Die europäische Grenzschutzpolitik .....	129
1. Regelungsgehalt von Art. 77 AEUV .....	129
2. Wichtige sekundärrechtliche Ausgestaltung .....	130
II. Die europäische Asylpolitik .....	132
1. Regelungsinhalt von Art. 78 AEUV .....	132
2. Wichtige sekundärrechtliche Regelungen .....	133
a) Richtlinie über die Aufnahmebedingungen (RL 2013/33/EU) .....	134
b) Anerkennungs- bzw. Qualifikationsrichtlinie (RL 2011/95/EU) .....	135
c) Asylverfahrensrichtlinie (RL 2013/32/EU) .....	136
d) Dublin-III-Verordnung (VO Nr. 604/2013) .....	139
e) Eurodac-Verordnung (VO Nr. 603/2013) .....	143
3. Vorschläge zur Reformierung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems .....	144
III. Die europäische Einwanderungspolitik .....	148
1. Regelungsinhalt von Art. 79 AEUV .....	148
2. Sekundärrechtliche Regelungen im Bereich der Einwanderungspolitik .....	149
D. Begrenzte legale Einreisemöglichkeiten in die EU am Beispiel Deutschlands .....	151
I. Legale Einreise zur Erwerbszwecken im Rahmen der Arbeitsmigration .....	153
1. Erscheinungsformen der Arbeitsmigration .....	154

2. Aufenthaltstitel zu Erwerbszwecken .....	155
3. Neue Wege in der Arbeitsmigration am Beispiel des Westbalkans .....	158
II. Legale Einreise zu Studien- und Ausbildungszwecken im Rahmen der Bildungsmigration .....	159
III. Legale Einreise zum Zwecke der Familienzusammenführung .....	161
IV. Legale Einreisemöglichkeiten aus humanitären Gründen .....	163
1. Die Aufnahme von Personen aus dem Ausland gemäß § 22 AufenthG .....	166
2. Humanitäre Aufenthaltsgewährung durch die obersten Landesbehörden oder das Bundesamt gemäß § 23 AufenthG .....	167
3. Neuansiedlungsprogramme nach § 23 Abs. 4 AufenthG .....	169
4. Zugangserleichterung durch Anwendung der Massenzustroms-Richtlinie 2001/55/EG .....	171
5. Geschützte Zulassungsverfahren .....	174
6. Regionale Schutzprogramme .....	175
7. Diplomatisches Asyl aus humanitären Gründen .....	176
V. Zwischenergebnis und Forschungsansätze .....	176
1. Ausbau vorhandener humanitärer Einreiseinstrumente .....	177
2. Erleichterte Vergabe humanitärer Visa und temporäre Aussetzung der Visapflicht .....	178
3. Flexiblerer Spurwechsel zwischen den Migrationskanälen .....	179
4. Extraterritorialer Ansatz im Flüchtlingsrechts sowie im Asyl- und Migrationsregime .....	180

## **Teil 2: Die „Pazifische Lösung“ Australiens als Vorbild? .....**

A. US-amerikanische Praxis als Vorbild der „Pazifischen Lösung“ Australiens .....	184
B. Inhalt der „Pazifischen Lösung“ Australiens .....	188

I.	Hintergrund .....	188
II.	Auslöser .....	190
III.	Konkrete Ausgestaltung .....	191
IV.	Schließung im Jahr 2008 und Wiedereröffnung der Asyllager im Jahr 2012 .....	194
C.	Rechtliche Ausgestaltung der „Pazifischen Lösung“ .....	196
D.	Kritik an der „Pazifischen Lösung“ .....	198
E.	Gerichtliche Überprüfung der „Pazifischen Lösung“ .....	199
F.	Völkerrechtliche Bedenken gegen die „Pazifische Lösung“ .....	201
I.	Untersagung des Anlegens der Tampa und Aussteigens der Passagiere im Hafen der australischen Weihnachtsinsel .....	202
1.	Verstoß gegen das Non-Refoulement-Gebot .....	203
a)	Persönlicher Anwendungsbereich .....	204
aa)	Deklaratorischer Charakter der Zuerkennung des Flüchtlingsstatus nach der GFK .....	204
bb)	Illegale Ankunft und Einreise der Asylsuchenden .....	207
b)	Territorialer Anwendungsbereich .....	207
c)	Umfang des Non-Refoulement-Gebots: Recht zur vorübergehenden Aufnahme? .....	209
d)	Verletzung von Art. 33 Abs. 1 GFK im konkreten Fall .....	210
2.	Verletzung des Rechts, Asyl zu suchen und zu genießen .....	214
3.	Verstoß gegen Seerecht .....	215
a)	Maritime Teile des Staatsgebiets .....	216
b)	Flaggenhoheit .....	217
c)	Pflicht zur Seenotrettung .....	217
d)	Verantwortlichkeit für die Geretteten .....	218
e)	Praxis des Ausschiffens im nächstmöglichen Anlaufhafen .....	218
aa)	Staatenpraxis .....	219

bb) Opinio Iuris .....	220
cc) Ausschiffen und vorübergehende Aufnahme im nächstmöglichen Anlaufhafen .....	222
4. Vereinbarkeit mit einem Recht auf freie Wahl des Aufnahmelandes .....	225
5. Zwischenergebnis .....	227
II. Verbringung der Asylsuchenden in Asyllager nach Nauru und Papua-Neuguinea .....	227
1. Verstoß gegen das Non-Refoulement-Gebot .....	228
2. Verstoß gegen die Regelung über sichere Drittstaaten ...	230
a) Keine direkte Bedrohung für das Leben oder die Freiheit des Flüchtlings .....	231
b) Einreise- und Aufenthaltsrecht des Flüchtlings sowie Zugang zu einem wirksamen Verfahren zur Feststellung des Flüchtlingsstatus .....	232
c) Gewährleistung elementarer Menschenrechte .....	237
d) Individuelle Prüfung der Sicherheit eines Drittstaates .....	238
3. Verletzung von Art. 9 Abs. 1 IPbürgR .....	238
4. Verletzung der Rechte von inhaftierten Personen .....	244
5. Verletzung des Sanktionsverbots des Art. 31 Abs. 1 GFK .....	244
6. Verletzung des Rechts auf Zugang zu den Gerichten nach Art. 16 Abs. 1 GFK .....	248
7. Verletzung der UN-Kinderrechtskonvention .....	252
8. Zwischenergebnis .....	253
III. Abfangen von Flüchtlingsbooten außerhalb australischer Hoheitsgewässer zur Verhinderung des Zugangs in australische Hoheitsgewässer .....	254
1. Verstoß gegen das Non-Refoulement-Gebot .....	254
2. Verstoß gegen internationales Seerecht .....	259
3. Zwischenergebnis .....	260
IV. Push-Backs von Flüchtlingsbooten aus australischen Gewässern zurück auf Hohe See .....	260
1. Verstoß gegen das Non-Refoulement Gebot .....	261

2. Verstoß gegen internationales Seerecht .....	262
3. Zwischenergebnis .....	264
G. Zusammenfassende Bewertung der „Pazifischen Lösung“ Australiens .....	264

<b>Teil 3: Europäische Pläne zur Extraterritorialisierung des Asylregimes .....</b>	<b>267</b>
A. Der Vorschlag Großbritanniens aus dem Jahr 2003 .....	269
I. Der Inhalt des britischen Konzepts .....	270
1. Visionspapier vom 7. März 2003 .....	270
2. Konzeptpapier vom 10. März 2003 .....	274
3. Zusammenfassung .....	275
II. Bewertung des britischen Vorschlags von 2003 .....	276
B. Gegenvorschlags des UNHCR aus dem Jahr 2003 .....	280
I. Inhalt des dreigliedrigen Vorschlags des UNHCR .....	281
1. Regionaler Zweig .....	281
2. Nationaler Zweig .....	282
3. EU-Zweig .....	283
II. Bewertung des UNHCR-Modells im Vergleich zum britischen Vorschlag .....	285
C. Durchführbarkeitsstudie über die Bearbeitung von Asylanträgen außerhalb der EU aus dem Jahr 2002 .....	288
D. Wiederaufnahme der Extraterritorialisierungspläne in der EU seit 2014 .....	293

<b>Teil 4: Konkreter Vorschlag für Europäische Asylverfahrensstandorte in Form einer Modellentwicklung .....</b>	<b>295</b>
A. Anwendung eines Lean Startup-Ansatzes zur Entwicklung des Konzepts .....	299
B. Entwicklung der Konzeptidee für Europäische Asylverfahrensstandorte .....	302

I.	Bestimmung der Zielgruppen des Konzepts .....	302
1.	Die EU und ihre Mitgliedstaaten als Betreiber Europäischer Asylverfahrensstandorte .....	303
2.	Die Migranten als Nutzer der Europäischen Asylverfahrensstandorte .....	305
a)	Migrationsgründe und Fluchtursachen .....	306
b)	Hauptmigrationsrouten nach Europa und Deutschland .....	307
c)	Geographische Beschränkung der Nutzerzielgruppe auf afrikanische Migranten .....	309
d)	Ausschluss sog. „spontaneous arrivals“ .....	309
II.	Problemstellung und Motivationslage der Zielgruppen .....	310
1.	Problemstellung und Motivationslage der EU-Mitgliedstaaten .....	310
2.	Problemstellung und Motivationslage der Migranten ...	311
III.	Materiell-inhaltliches Angebot des Konzepts .....	311
IV.	Mehrwert des Konzepts im Vergleich zu traditionellen Asylregimen und Anreize der Zielgruppen zur Inanspruchnahme .....	312
1.	Anreize der EU-Mitgliedstaaten für eine Beteiligung ...	313
2.	Anreize der Migranten als Nutzer der europäischen Asylverfahrensstandorte .....	314
V.	„Verkaufsstory“ des Konzepts und Verkaufskanäle zum Erreichen der Zielgruppen .....	314
VI.	Erforderliche Prozesse zur Umsetzung des Angebots .....	315
1.	Online-Registrierung .....	316
2.	Extraterritoriales Asylverfahren im Europäischen Asylverfahrensstandort .....	317
3.	Möglichkeit der gerichtlichen Überprüfung der Entscheidung .....	318
4.	Innereuropäische gegenseitige Anerkennung der Asylentscheidung als Basis für ein unionsweites Aufnahmekontingent .....	318

VII.	Erforderliche Ressourcen zur Bereitstellung des Angebots	321
1.	Errichtung von sieben europäischen Asylverfahrensstandorten in Afrika .....	321
a)	Drei Asylverfahrensstandorte in Nordafrika .....	323
b)	Vier Asylverfahrensstandorte in Subsahara-Afrika	323
2.	Bedarfe erforderlicher Ressourcen .....	324
VIII.	Kooperationspartner .....	325
1.	Kooperation mit ausgewählten Drittstaaten als Gastländer .....	325
2.	Kooperation mit dem UNHCR .....	326
IX.	Zusammenfassung der „DNA“ der Konzeptvision für extraterritoriale Europäische Asylverfahrensstandorte .....	326
C.	Prüfung der für die Umsetzung des Konzepts kritischen Faktoren .....	328
I.	Identifizierung bereits praktizierter Elemente des Konzepts (Analogien) .....	328
1.	Ausübung von Hoheitsgewalt auf fremden Staatsgebiet in Asylangelegenheiten .....	328
a)	Gewährung von diplomatischem Asyl in Auslandsvertretungen .....	329
b)	Visaerteilung in Auslandsvertretungen durch geschützte Zulassungsverfahren .....	329
2.	Abkommen zur Kooperation mit Drittländern als Gaststaaten .....	332
3.	Zuständigkeitsbegründung nach dem Dublin-System	333
4.	Verfahren des UNHCR zur Flüchtlingsfeststellung .....	335
5.	Konzept sicherer Drittstaaten, sicherer Herkunftsstaaten und sog. Erstasylstaaten .....	336
6.	Asylrechtliches Sonderverfahren .....	338
7.	Operative Verfahrensprozesse und unionsweite Datenübermittlung .....	339

II.	Prüfung der für die Umsetzung des Konzepts kritischen Unsicherheiten (Antilogien) .....	340
1.	Risiken des Konzepts in tatsächlicher Hinsicht .....	340
a)	Kooperationswilligkeit der Drittstaaten .....	340
b)	Überzeugung der Migranten zur Inanspruchnahme der Asylverfahrensstandorte .....	341
c)	Quantitative Überlastung der Europäischen Asylverfahrensstandorte .....	342
d)	Personalbedarf für den Betrieb der Europäischen Asylverfahrensstandorte .....	344
e)	Operativ-technische Herausforderungen .....	345
2.	Risiken des Konzepts in rechtlicher Hinsicht .....	346
a)	Durchführung eines gleichwertigen Asylverfahrens .....	346
aa)	Erweiterung des normativen Anwendungsbereichs in räumlicher Hinsicht zur Extraterritorialisierung des Asylregimes .....	347
bb)	Gewährung eines gleichwertigen Asylverfahrens in materiell-rechtlicher Hinsicht .....	348
aaa)	Prüfung und Gewährung subsidiären Schutzes .....	349
bbb)	Ausschluss der Regelungen über den Abschiebungsschutz .....	349
cc)	Gleichwertiges Asylverfahren in formeller Hinsicht .....	351
aaa)	Online-Registrierung des Asylsuchenden .....	352
bbb)	Antragstellung des Asylsuchenden .....	353
ccc)	Persönliche Anhörung des Antragsstellers .....	354
ddd)	Zugang zu Rechtsberatung .....	357
eee)	Erfordernis der gerichtlichen Anfechtbarkeit der Asylentscheidung .....	358

fff)	Ausgestaltung der gerichtlichen Überprüfung („Wie“) .....	361
(1)	Aufschiebende Wirkung der Klageerhebung .....	361
(2)	Mündliche Verhandlung vs. schriftliches Gerichtsverfahren .....	362
(3)	Rechtsmittelfristen .....	363
b)	Rückkehr abgelehnter Antragsteller in ihre Herkunftsländer .....	366
c)	Gegenseitige Anerkennung der Asylentscheidungen zur unionsweiten Verteilung im Rahmen eines gemeinsamen europäischen Aufnahmekontingents .....	369
d)	Koexistenz extraterritorialer und territorialer Asylverfahren der EU-Staaten .....	370
D.	Bewertung des Konzepts, konkrete Umsetzung und Ausblick ...	373
I.	Pilotierung des Konzepts Europäischer Asylverfahrensstandorte .....	377
II.	Gesetzesänderungsbedarfe zur Umsetzung Europäischer Asylverfahrensstandorte .....	379
III.	Fortentwicklungsansätze für Europäische Asylverfahrensstandorte in der Zukunft .....	381
<b>Teil 5:</b>	<b>Ergebnisse und Schlussbetrachtungen .....</b>	<b>383</b>
A.	Zentrale Ergebnisse der Arbeit .....	383
B.	Schlussbetrachtungen .....	384
<b>Literaturverzeichnis .....</b>		<b>389</b>