

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 1435

**Extraterritorialer
Grundrechtsschutz
gemäß Art. 16a GG**

Von

Annika Dippel



Duncker & Humblot · Berlin

ANNIKA DIPPEL

Extraterritorialer Grundrechtsschutz
gemäß Art. 16a GG

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 1435

Extraterritorialer Grundrechtsschutz gemäß Art. 16a GG

Von

Annika Dippel



Duncker & Humblot · Berlin

Die Juristische Fakultät
der Ruhr-Universität Bochum
hat diese Arbeit im Jahr 2019
als Dissertation angenommen.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten
sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Alle Rechte vorbehalten
© 2020 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Satz: L101 Mediengestaltung, Fürstenwalde
Druck: CPI buchbücher.de gmbh, Birkach
Printed in Germany

ISSN 0582-0200
ISBN 978-3-428-18018-9 (Print)
ISBN 978-3-428-58018-7 (E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☺

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Wintersemester 2019/20 von der Juristischen Fakultät der Ruhr-Universität Bochum als Dissertation angenommen.

Herrn Professor Dr. Wolfram Cremer danke ich für die angenehme Zeit, die ich als wissenschaftliche Mitarbeiterin an seinem Lehrstuhl verbracht habe und für den großen Freiraum, den er mir bei der Entwicklung dieser Arbeit gelassen hat. Herrn Professor Dr. Pierre Thielbörger danke ich für die zügige Erstellung des Zweitgutachtens.

Bedanken möchte ich mich zudem bei meinen ehemaligen Lehrstuhlkollegen und -kolleginnen Frau Dr. Stefanie Schulz-Große, Herrn Dr. Gregor-Julius Ostermann und Frau Antonia Tobisch, deren persönlicher und fachlicher Rat das Entstehen dieser Arbeit stets gefördert hat.

Aus meinem privaten Umfeld bedanke ich mich bei meiner Familie und meinen Freundinnen dafür, dass sie mir während meiner gesamten Ausbildung den Rücken gestärkt haben. Ganz besonderen Dank verdienen dabei meine Eltern Karin Tiedt und Klaus Dippel sowie mein Bruder Dr. Moritz Alexander Dippel und mein Ehemann Dr. Paul Veit.

Bochum, im April 2020

Annika Dippel

Inhaltsübersicht

Einleitung	21
I. Zeitgeschichtlicher Hintergrund	21
II. Untersuchungsgegenstand und -anlass	25
III. Gang der Untersuchung	27
A. Territoriale Beschränkung aufgrund Völkerrechts	29
I. Völkerrechtsverletzung durch die Gewährleistung eines extraterritorialen Asylgrundrechts	30
II. Einfluss des Völkerrechts auf die Grundrechtsgeltung – Rang des Völkerrechts im Grundgesetz	45
III. Ergebnis	53
B. Extraterritoriale Grundrechtsgeltung für gebietsfremde Ausländer nach dem Grundgesetz – Allgemeiner Teil	54
I. Standpunkt des Bundesverfassungsgerichts	55
II. Grundlagen	62
III. Extraterritoriale Grundrechtsgeltung der abwehrrechtlichen Dimension	66
IV. Extraterritoriale Grundrechtsgeltung der nicht-abwehrrechtlichen Grundrechtsdimensionen	92
V. Ergebnis	126
C. Die Einordnung des asylgrundrechtlichen Gewährleistungsgehalts	127
I. Abgrenzung der abwehr- und leistungsrechtlichen Dimension der Grundrechte	128
II. Einordnung des asylgrundrechtlichen Gewährleistungsgehalts	129
III. Ergebnis	154
D. Extraterritoriale Geltung des Art. 16a GG – Besonderer Teil	156
I. Ausnahmsweise territoriale Beschränkung durch tatbestandliche territoriale Anspruchsentstehungsvoraussetzungen	157
II. Extraterritorial bewirkte Beschränkung des Schutzbereichs bei Einreise aus einem sicheren Drittstaat	176
III. Völkerrechtliche Öffnungsklausel – die Auswirkungen des Art. 16a Abs. 5 GG auf das extraterritoriale Asylrecht	190
IV. Ergebnis	193
E. Fallbeispiele	194
I. Der Eingriff als Auslöser der Abwehrwirkung	194
II. Der Anspruch auf Erteilung eines Asylvisums	195

III.	Rechtslage für politisch verfolgte Personen an Bord von unter der Bundesflagge geführten Schiffen	206
IV.	„Erklärung EU-Türkei“ vom 18. März 2016	219
V.	Ergebnis	223
F.	Verfahrensrechtliche Dimension des extraterritorialen Asylgrundrechts	224
I.	Verfahrensabhängigkeit des Asylrechts? – Zur verfassungsrechtlichen Bedeutung des Asylverfahrens	225
II.	Einrichtung und Durchführung eines Asylverfahrens für gebietsfremde Personen	234
III.	Effektiver gerichtlicher Rechtsschutz für gebietsfremde politisch Verfolgte	240
IV.	Zusammenfassung	260
G.	Das extraterritoriale Asylgrundrecht und der Anwendungsvorrang des Unionsrechts	261
I.	Verhältnis zwischen Unionsrecht und den deutschen Grundrechten – Anwendungsvorrang des Unionsrechts	261
II.	Das Gemeinsame Europäische Asylsystem und Art. 16a GG	263
III.	Fazit	298
H.	Zusammenfassung	299
Literaturverzeichnis		307
Sachwortverzeichnis		344

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	21
I. Zeitgeschichtlicher Hintergrund	21
II. Untersuchungsgegenstand und -anlass	25
III. Gang der Untersuchung	27
A. Territoriale Beschränkung aufgrund Völkerrechts	29
I. Völkerrechtsverletzung durch die Gewährleistung eines extraterritorialen Asylgrundrechts	30
1. Keine Verletzung allgemeiner Rechtsgrundsätze	30
2. Keine Verletzung von Völkervertragsrecht	30
3. Verstoß gegen Völkergewohnheitsrecht	31
a) Verletzung fremder staatlicher Souveränität	31
(1) Jurisdiction to enforce	32
(2) Jurisdiction to prescribe	33
(3) Völkerrechtliche Kompetenz der Bundesrepublik Deutschland zur Gewährleistung extraterritorialen Asylrechts	34
(a) Grundrechte als Regelung von Sachverhalten – grundsätzliches Erfordernis eines sinnvollen Anknüpfungspunktes	34
(b) Kein Konflikt mit fremder staatlicher Souveränität durch Einräumung von Individualrechten	35
(aa) Abwehrrechtliche Dimension	36
(bb) Leistungsrechtliche Dimension	37
(4) Zwischenergebnis	38
b) Botschaftsasyl	39
c) Rechtslage auf See	41
(1) Küstengewässer	42
(2) Ausschließliche Wirtschaftszone	43
(3) Hohe See	44
4. Zwischenergebnis	44
II. Einfluss des Völkerrechts auf die Grundrechtsgeltung – Rang des Völkerrechts im Grundgesetz	45
1. Völkervertragsrecht – Rang einfachen Bundesrechts	46
2. Völkergewohnheitsrecht – Rang zwischen Verfassungsrecht und einfachem Recht	46
III. Ergebnis	53

B. Extraterritoriale Grundrechtsgeltung für gebietsfremde Ausländer nach dem Grundgesetz – Allgemeiner Teil	54
I. Standpunkt des Bundesverfassungsgerichts	55
1. Washingtoner Abkommen	55
2. Spanier	56
3. Familiennachzug	58
4. Zweitregister	58
5. Telekommunikationsüberwachung	60
6. Luftangriff in Kunduz	61
7. Resümee	61
II. Grundlagen	62
1. Umfassende Bindung an die Grundrechte des Grundgesetzes innerhalb des Staatsgebiets, aber keine strikte Beschränkung auf das Staatsgebiet	62
2. Grundsätzlich umfassende Grundrechtsbindung der deutschen Staatsgewalt gemäß Art. 1 Abs. 3 GG	63
3. Zwischenergebnis	66
III. Extraterritoriale Grundrechtsgeltung der abwehrrechtlichen Dimension	66
1. Subordinationserfordernis	67
a) Grundansatz und seine verschiedenen Ausprägungen bzw. Implikationen	68
(1) Verfassungsrechtliche Anknüpfungspunkte für ein Subordinationserfordernis	68
(a) Status passivus	69
(b) Art. 1 Abs. 3 GG	69
(2) Voraussetzungen der die Grundrechtsgeltung bewirkenden Subordination	69
(a) Völkerrechtliche Regelungskompetenz – Gebiets- und Personalhoheit	69
(b) Regelmäßige Ausübung von Hoheitsgewalt bzw. effektive Gebietskontrolle	70
(c) Insbesondere keine Subordination bei faktischen Betroffenheiten – keine Ausübung von Staatsgewalt und rechtspraktische Schwierigkeiten	71
(d) Grundrechtsgeltung für gebietsfremde Ausländer im Falle eines partiellen Grundrechtsstatus	72
(e) Aufgenötigte Subordination bei finalem, grenzüberschreitendem staatlichen Handeln	72
b) Bewertung	73
(1) Fehlender verfassungsrechtlicher Anknüpfungspunkt für das Erfordernis einer vorher bestehenden Subordination	73
(2) Fehlende verfassungsrechtliche Begründung der völkerrechtlichen Regelungskompetenz als Voraussetzung für die Subordination	74

(3) Fehlende verfassungsrechtliche Begründung der regelmäßigen Ausübung von Hoheitsgewalt bzw. effektiven Gebietskontrolle als Voraussetzung für die Subordination.....	75
(4) Fehlende verfassungsrechtliche Begründung der Differenzierung zwischen faktischen Auswirkungen und finalem Hoheitshandeln	76
(5) Kein Schluss von rechtspraktischen Schwierigkeiten auf die Verfassungsrechtslage	77
c) Zwischenergebnis	78
2. Uneingeschränkte extraterritoriale Grundrechtsgeltung gemäß der allgemeinen Grundrechtsdogmatik	78
a) Ausgangspunkt: „Wirkungsprinzip“	78
(1) Das „Wirkungsprinzip“	78
(2) Vorwurf des Fehlschlusses wegen Gründung auf Art. 1 Abs. 3 GG	79
(3) Vorwurf des Zirkelschlusses wegen Vermischung von Grundrechtsgeltung und Eingriff, insbesondere zur negativen Differenzhypothese Yousifs	80
b) Beurteilung der extraterritorialen Grundrechtsgeltung anhand der allgemeinen Grundrechtsdogmatik	81
c) Verständnis der extraterritorial unbeschränkten Grundrechtsgeltung als „dogmatisches Glasperlenspiel“	84
d) Die der Beschränkung der extraterritorialen Grundrechtsgeltung zugrunde liegenden Folgeerwägungen	85
(1) Die Grenze der faktischen Möglichkeit und Störung der außenpolitischen Handlungsfähigkeit	86
(2) Der Vorwurf des Grundrechtsimperialismus bzw. -oktroi	88
e) Extraterritoriale Grundrechtsgeltung ohne Durchsetzbarkeit?....	90
3. Zwischenergebnis	91
IV. Extraterritoriale Grundrechtsgeltung der nicht-abwehrrechtlichen Grundrechtsdimensionen	92
1. Territoriale Reichweite der schutzrechtlichen Dimension der Grundrechte	92
a) Die schutzrechtliche Dimension der Grundrechte	93
b) Der Staatszweck Sicherheit als Fundament der grundrechtlichen Schutzrechte und seine Aussage über deren territoriale Reichweite	94
(1) Verfassungsrechtliche Anknüpfung des Staatszwecks Sicherheit	96
(a) Keine Identität von Staatszweck Sicherheit und Grundpflichten	96
(b) Verfassungstextliche Anknüpfungspunkte für den Staatszweck Sicherheit	97
(c) Insbesondere keine Infragestellung der verfassungsrechtlichen Anknüpfung wegen der Anknüpfung der Schutzrechte an die Grundrechte	98

(d) Zwischenergebnis	98
(2) Bindung der schutzrechtlichen Dimension der Grundrechte an das Gewaltmonopol der Bundesrepublik Deutschland	98
c) Bedeutung der Verknüpfung der Schutzrechtsdimension mit dem Gewaltmonopol der Bundesrepublik für die verschiedenen Fallkonstellationen	100
(1) Deutsche Staatsangehörige im Ausland – Verhältnis zum diplomatischen Schutz.....	101
(2) Gebietsfremde Ausländer	103
(a) Differenzierung nach dem räumlichen Ursprung der Gefahrenquelle – Schutzrechte nur für Gefahren inländischen Ursprungs	104
(aa) Abschließender Charakter des Art. 16a GG und Schutzgutorientierung der Grundrechte	105
(α) Fehlende Auseinandersetzung mit dem Gewährleistungsgehalt des Art. 16a GG.....	106
(β) Außerachtlassung struktureller Unterschiede zwischen Art. 16a GG und grundrechtlichen Schutzrechten	107
(αα) Ablehnung grundrechtlicher Schutzpflichten gegenüber Gefahren durch fremde Staaten	109
(ββ) Erstreckung der grundrechtlichen Schutzpflichten auf Gefahren durch fremde Staaten	109
(y) Zwischenergebnis	112
(bb) Strukturelle Parallelen zwischen Schutz- und Abwehrrechten	112
(cc) Zwischenergebnis	114
(b) Differenzierung nach dem Grad des Inlandsbezugs	114
(3) Erläuterung des vertretenen Ansatzes hinsichtlich des Einflusses des räumlichen Ursprungs auf die Schutzrechte	115
d) Zwischenergebnis	116
2. Territoriale Reichweite der originär-leistungsrechtlichen Dimension der Grundrechte	116
a) Abgrenzung von Leistungs- und Teilhaberechten	117
b) Derivative Teilhaberechte	117
c) Originäre Leistungsrechte	118
(1) Erfordernis einer konkreten Inlandsbeziehung	119
(2) Bereichsspezifische Ermittlung originärer Leistungsrechte – Unmöglichkeit einer allgemeingültigen Aussage zu deren territorialer Reichweite	121
d) Zwischenergebnis	122
3. Territoriale Reichweite der Verfahrensdimension der Grundrechte	122
a) Die Verfahrensdimension der Grundrechte – Grundlagen	123

b) Territoriale Beschränkung der Verfahrensdimension der Grundrechte in Abhängigkeit des materiellen Gewährleistungsgehalts	123
c) Pflicht zur Bereitstellung der notwendigen Institutionen im Ausland – notwendige Kooperation mit fremden Staaten	124
d) Zwischenergebnis	125
V. Ergebnis	126
C. Die Einordnung des asylgrundrechtlichen Gewährleistungsgehalts	127
I. Abgrenzung der abwehr- und leistungsrechtlichen Dimension der Grundrechte	128
II. Einordnung des asylgrundrechtlichen Gewährleistungsgehalts	129
1. Rechte im Asyl	130
a) Rechte auf persönliche und berufliche Entfaltung	131
(1) Kein Gewährleistungsgehalt des Art. 16a Abs. 1 GG	131
(2) Keine Einordnung dieser Rechte als originäre Leistungsrechte	132
b) Anspruch auf Gewährleistung eines Existenzminimums	132
(1) Irrelevanz der politischen Verfolgung für die Voraussetzungen eines Anspruchs auf Gewährleistung des Existenzminimums	133
(2) Entstehungsgeschichte	134
(3) Zwischenergebnis	135
c) Zwischenergebnis	135
2. Recht auf Asyl	135
a) Das Asylrecht als Leistungsrecht	136
(1) Das Asylrecht als positiver Verleihungsakt	136
(a) Entscheidung über die Aufnahme in die Bundesrepublik bzw. die Aufhebung der Geschlossenheit der Staatsgrenzen	138
(b) Einräumung eines Rechtsstatus	142
(aa) Bundesverfassungsgericht	142
(bb) Keine Anknüpfung an Hannah Arendt	143
(cc) „Status“ als Summe aller den Asylberechtigten treffenden Rechte und Pflichten	144
(dd) Dogmatische Widersprüche der Forderung nach einer positiven Statusverleihung	144
(c) Zwischenergebnis	147
(2) Asylrecht als Schutzrecht	147
(a) Strukturelle Parallele zwischen Asylrecht und Schutzrechten?	148
(b) Fehlende Begründung asylrechtlich gewährleisteter Schutzmittel	148
(aa) Keine Pflicht zum Vorgehen gegen den Verfolgerstaat	149
(bb) Keine geschuldete Hilfestellung bei der Flucht . . .	149

(cc) Einreisenlassen als Schutzmittel?	150
(dd) Menschenwürdiges Dasein als Schutzmittel?	150
(c) Zwischenergebnis	150
b) Das Asylgrundrecht als Abwehrrecht – Die Flucht vor politischer Verfolgung als natürliche Freiheit	151
c) Zwischenergebnis	154
III. Ergebnis	154
D. Extraterritoriale Geltung des Art. 16a GG – Besonderer Teil	156
I. Ausnahmsweise territoriale Beschränkung durch tatbestandliche territoriale Anspruchsentstehungsvoraussetzungen	157
1. Erreichen bzw. Betreten des Staatsgebiets	157
a) Wortlaut	158
b) Genetische Auslegung	160
(1) Vorstellungen des Parlamentarischen Rates vom Flüchtling an der Grenze – insbesondere Vergleich mit Landesverfassungen	161
(2) Beschränkung auf das allgemeine Völkerrecht	163
(3) Vorstellungen des verfassungsändernden Gesetzgebers	164
(4) Zwischenergebnis	166
c) Systematik	166
(1) Ehemalige Nähe des Asylrechts zum Auslieferungsverbot des Art. 16 Abs. 2 S. 1 GG a.F. bzw. Art. 16 Abs. 2 GG n.F. – systematisch-genetische Betrachtung	166
(2) Umkehrschluss aus Art. 16a Abs. 2 GG gegen eine territoriale Beschränkung	168
d) Schluss aus dem Verbot von Nachteilen aus einer „illegalen“ Einreise – eine teleologische Betrachtung	169
e) Argumentation Ranzelzhofers: das Einreiseverhinderungsverbot als positive Handlungspflicht und die sichere Drittstaatenregelung als Ausdruck eines generellen Beschränkungswillens	170
f) Definitionsschwierigkeit hinsichtlich des Erreichens der Staatsgrenze	171
g) Funktionales Grenzäquivalent	172
h) Völkerrechtsfreundliche Auslegung	174
i) Ergebnis	175
2. Verlassen des Herkunftsstaats	175
3. Ergebnis	176
II. Extraterritorial bewirkte Beschränkung des Schutzbereichs bei Einreise aus einem sicheren Drittstaat	176
1. Sichere Drittstaaten	179
a) Dynamische Verweisung auf die Mitgliedstaaten der Europäischen Union	179
b) Gesetzliche Bestimmung sicherer Drittstaaten	180
2. Einreise aus einem sicheren Drittstaat	181

a) Grundlagen	182
b) Anwendbarkeit auf Personen an Bord von Schiffen oder Flugzeugen unter der Flagge eines sicheren Drittstaates außerhalb des jeweiligen eigenen Hoheitsgebiets – Erfordernis eines Gebietskontakts	183
c) Anwendbarkeit auf Personen an Bord von Schiffen oder Flugzeugen unter der Flagge anderer Drittstaaten innerhalb des Hoheitsbereichs sicherer Drittstaaten – Transitaufenthalte	185
(1) Eintreten in das Hoheitsgebiet ohne Landung an einem Hafen	186
(2) Landung an einem Hafen im Hoheitsgebiet	187
d) Erfordernis der Einreise in das Staatsgebiet der Bundesrepublik .	189
e) Zwischenergebnis	190
3. Zusammenfassung	190
III. Völkerrechtliche Öffnungsklausel – die Auswirkungen des Art. 16a Abs. 5 GG auf das extraterritoriale Asylrecht	190
IV. Ergebnis	193
E. Fallbeispiele	194
I. Der Eingriff als Auslöser der Abwehrwirkung	194
II. Der Anspruch auf Erteilung eines Asylvisums	195
1. Voraussetzungen für einen abwehrrechtlich fundierten Anspruch auf eine positive Handlung in Form einer Visumserteilung	196
2. Das Visumserfordernis im einfachen deutschen Recht als Eingriff in Art. 16a Abs. 1 GG	197
a) Das grundsätzliche Visumserfordernis für die Einreise	197
b) Die Möglichkeit für gebietsfremde politisch Verfolgte, ein Visum zu erhalten	198
(1) Das Schengen-Visum	198
(2) Das nationale Visum	198
c) Das Visumserfordernis als Eingriff in das Asylrecht	199
3. Die Visumspflicht i. V. m. dem Beförderungsverbot für Beförderungsunternehmen als Eingriff in Art. 16a Abs. 1 GG	201
4. Ergebnis	204
III. Rechtslage für politisch verfolgte Personen an Bord von unter der Bundesflagge geführten Schiffen	206
1. Mögliche Eingriffshandlungen an Bord von Schiffen	207
a) Maßnahmen gegenüber politisch verfolgten Personen an Bord ..	207
b) Maßnahmen gegenüber politisch verfolgten Personen, die erst begreifen, an Bord zu kommen	208
(1) Verwehrung als Abweisung im Sinne des Abweisungsverbots	208
(2) Verwehrung als Fluchtbehinderung	210
c) Asylrechtskonforme Verhaltensweisen an Bord eines Schiffes – insbesondere zur Möglichkeit, eine politisch verfolgte Person abzusetzen	211
d) Zwischenergebnis	212

2. Grundrechtsverpflichtete Akteure auf See	213
a) Grundrechtsbindung des Gesetzgebers	213
b) Grundrechtsbindung von Kapitän und übriger Besatzung an Bord	214
(1) Besatzung der von der öffentlichen Hand gesteuerten Schiffe	215
(2) Kapitäne von privat gesteuerten Kauffahrteischiffen	215
(a) Beliehenenfunktion des Kapitäns eines Kauffahrteischiffs	215
(b) Abgrenzung von privatem Hausrecht und öffentlich-rechtlicher Zwangsbefugnis	216
(c) Zwischenergebnis	218
3. Ergebnis	219
IV. „Erklärung EU-Türkei“ vom 18. März 2016	219
1. Aufnahme von Syrern in die EU	220
2. Rückführungen aus Griechenland in die Türkei	221
3. Erschwerung der Einreise in die Bundesrepublik	222
V. Ergebnis	223
F. Verfahrensrechtliche Dimension des extraterritorialen Asylgrundrechts	224
I. Verfahrensabhängigkeit des Asylrechts? – Zur verfassungsrechtlichen Bedeutung des Asylverfahrens	225
1. Einrichtung eines Asylverfahrens als Teil des asylgrundrechtlichen Gewährleistungsgehalts	226
2. Besondere Ausprägung der allen Grundrechten immanenten Verfahrensdimension	227
3. Asylverfahren als Widerlegungsverfahren	229
4. Ergebnis	234
II. Einrichtung und Durchführung eines Asylverfahrens für gebietsfremde Personen	234
1. Verfassungsrechtlich geschuldete Notwendigkeit der Einrichtung von Asylverfahren für gebietsfremde Personen	235
2. Bei der verfassungsrechtlichen Bewertung von Asylverfahren zu beachtende Besonderheiten	236
a) Tatsächliche Schwierigkeiten der Einrichtung und Durchführung von Asylverfahren für gebietsfremde Ausländer	237
b) Besonderheiten des Art. 16a Abs. 3 GG – sichere Herkunftsstaatenregelung	238
3. Ergebnis	240
III. Effektiver gerichtlicher Rechtsschutz für gebietsfremde politisch Verfolgte	240
1. Allgemeine verfassungsrechtliche Anforderungen an die Gewährleistung eines effektiven gerichtlichen Rechtsschutzes in öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten	241
a) Mindestanforderungen gemäß Art. 19 Abs. 4 GG an die Gewährleistung eines effektiven gerichtlichen Rechtsschutzes	241
b) Anspruch auf eine mündliche Verhandlung	243

c) Bedeutung der grundrechtlichen Rechtsschutzgarantie für gebietsfremde politisch Verfolgte	244
(1) Eröffnung der Rechtsweggarantie	244
(2) Gewährleistung eines einstweiligen Rechtsschutzes	245
d) Ergebnis	246
2. Besonderheiten hinsichtlich des einstweiligen Rechtsschutzes gemäß Art. 16a GG	246
a) Art. 16a Abs. 2 S. 3 GG	247
(1) Voraussetzungen und Reichweite der Rechtsschutzbeschränkung – rein deklaratorische Bedeutung des Art. 16a Abs. 2 S. 3 GG	247
(2) Anwendbarkeit auf einreiseverhindernde Maßnahmen	250
(3) Zwischenergebnis	252
b) Art. 16a Abs. 4 GG	252
(1) Regelungsinhalt	252
(2) Anwendbarkeit auf einreiseverhindernde Maßnahmen	253
(a) Der eindeutige Wortlaut des Art. 16a Abs. 4 GG	253
(b) Genetisch-teleologische Auslegung – Verfahrensbeschleunigung insbesondere im Flughafenverfahren	254
(c) Teleologische Betrachtung – keine Besserstellung von gebietsfremden gegenüber gebietsinternen Personen?....	257
(d) Allgemeine Rechtslage nach Art. 19 Abs. 4 GG – kein ineffektiver Rechtsbehelf	258
(3) Zwischenergebnis	259
c) Ergebnis	259
IV. Zusammenfassung	260
G. Das extraterritoriale Asylgrundrecht und der Anwendungsvorrang des Unionsrechts	261
I. Verhältnis zwischen Unionsrecht und den deutschen Grundrechten – Anwendungsvorrang des Unionsrechts	261
II. Das Gemeinsame Europäische Asylsystem und Art. 16a GG	263
1. Qualifikations-Richtlinie (2011/95/EU)	265
2. Aufnahme-Richtlinie (2013/33/EU)	267
3. Dublin III-Verordnung (VO [EU] Nr. 604/2013)	268
a) Dublin III-Zuständigkeit der Bundesrepublik trotz Untergangs des Asylgrundrechts aufgrund der Drittstaatenregelung	270
(1) Ansicht Fröhlichs – Lösung über Art. 16a GG	270
(2) Gegenposition – Differenzierung hinsichtlich der Rechtsfolgen	271
(a) Dublin III-Zuständigkeit lediglich für Anträge auf Gewährung internationalen Schutzes	271
(b) Konflikt hinsichtlich der Reichweite der Drittstaatenregelung	272

(aa) Ansatz des Bundesverfassungsgerichts: Erstreckung des Untergangs gemäß der sicheren Drittstaatenregelung auf den einfachgesetzlichen Abschiebungsschutz	272
(bb) Konflikt zwischen Erstreckung auf anderweitigen Verfolgungsschutz und Dublin III-Zuständigkeit	273
b) Unzuständigkeit der Bundesrepublik gemäß Dublin III-Verordnung trotz bestehenden Asylgrundrechts – Art. 16a GG und das Selbsteintrittsrecht	274
(1) Überstellungspflicht infolge der Dublin III-Zuständigkeit? – zur Ermessensentscheidung i.R.d. Selbsteintrittsrechts	275
(2) Unionsrechtliche Einschränkung des Selbsteintrittsrechts	277
(3) Stellungnahme – freie Ausübung des Selbsteintrittsrechts nach Unionsrecht	279
(a) Das Selbsteintrittsrecht als systemimmanente Regelung	279
(b) Die der Dublin III-Verordnung zugrunde liegende Interessenlage	280
(aa) Mindestens eine Prüfung: Vermeidung des „refugee in orbit“-Phänomens	281
(bb) Höchstens eine Prüfung: Vermeidung von „forum shopping“	282
(cc) Keine solidarische Aufteilung	282
(4) EuGH in Jafari und A.S. – eine Bestätigung der deutschen Flüchtlingspolitik im Spätsommer 2015	283
c) Konsequenz – potentielle Aushebelung der Dublin III-Zuständigkeitsbestimmung für die Bundesrepublik Deutschland durch die extraterritoriale Geltungsreichweite des Art. 16a GG	286
4. Verfahrens-Richtlinie (2013/32/EU)	288
5. EU-Quotenregelung 2015 zur Umverteilung von schutzsuchenden Personen	291
6. Strafbarkeit der Beihilfe zur unerlaubten Einreise (Richtlinie 2002/90/EG)	291
7. Der Schutz der Außengrenzen der EU	292
a) Die Schengener Übereinkommen	292
b) Der Schengener Grenzkodex (Verordnung [EU] 2016/399)	293
c) Der Visa-Kodex (Verordnung [EG] Nr. 810/2009)	294
(1) Inhalt des Visa-Kodexes und Rechtsprechung des EuGH in X und X	294
(2) Auswirkungen des extraterritorial geltenden Asylrechts gemäß Art. 16a Abs. 1 GG – Anspruch auf Erteilung eines Asylvisums	296
d) Rückführungsrichtlinie (2008/115/EG)	296
e) Rückbeförderungspflicht von Beförderungsunternehmen (Richtlinie 2001/51/EG)	297
III. Fazit	298

Inhaltsverzeichnis	19
H. Zusammenfassung	299
Literaturverzeichnis	307
Sachwortverzeichnis	344

Einleitung

I. Zeitgeschichtlicher Hintergrund

Kaum ein anderes Rechtsgebiet ist so emotionsgeladen wie das Asylrecht. Ein Staat nimmt freiwillig, d.h. ohne äußerliche Zwänge, wie beispielsweise völkervertragliche Verpflichtungen, einen fremden Staatsangehörigen oder Staatenlosen auf und gewährt ihm fortan Schutz und Versorgung. Gerade in Zeiten verstärkter weltweiter Fluchtbewegungen wird das Asylrechtssystem vermehrt in den Fokus der Öffentlichkeit gerückt und verschärft unter die Lupe genommen. So war es in der Bundesrepublik in den 80er und 90er Jahren des vorigen Jahrhunderts¹ und so ist es jetzt, spätestens seit dem Jahr 2015. Die Zahl der in der Bundesrepublik gestellten Asylanträge stieg Ende der 80er und Anfang der 90er Jahre zum ersten Mal sprunghaft an, bis sie im Jahre 1992 ihren Höhepunkt mit 438.191 erreichte.² Infolgedessen³ wurde 1993 eine umfassende Asylrechtsreform verabschiedet, die über Änderungen im einfachen Recht hinausging.⁴ Aus Art. 16 Abs. 2 S. 2 GG wurde Art. 16a GG. Seitdem gehört das Asylrecht zu einem der wenigen Grundrechte, deren Text seit Inkrafttreten des Grundgesetzes angetastet wurde. Insbesondere die Einfügung der Absätze 2 bis 4 in Art. 16a GG, welche die sichere Dritt- und Herkunftsstaatenregelung enthalten, bewirkte eine starke Reduktion dessen praktischen Anwendungsbereichs und Gewährleistungsgehalts.⁵ Namentlich

¹ Zum wissenschaftlichen Diskurs vor der Asylrechtsreform s. *Randelzhofer*, Art. 16a, in: Maunz/Dürig, GG, 59. Aufl. Juli 2010, Rn. 6 ff.

² Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Aktuelle Zahlen zu Asyl (03/2019), S. 5.

³ Zum Wunsch der Öffentlichkeit nach einer Einschränkung des Asylrechts und zur Entwicklung des Asylrechts in der Bundesrepublik allgemein *Tiedemann*, ZAR 2009, 161, insbesondere S. 166 f.; zum Hintergrund der Asylrechtsreform im Jahre 1993 *Zimmermann/Tams*, Art. 16a, in: Berliner Kommentar, 2018 (Stand: 19. EL 2007), Rn. 5 ff.

⁴ Gesetz zur Änderung asylverfahrens-, ausländer- und staatsangehörigkeitsrechtlicher Vorschriften vom 30. Juni 1993, BGBl. I, S. 1062; Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 16 und 18) vom 28. Juni 1993, BGBl. I, S. 1002. Auch im Jahre 2015 wurde das Asylrecht in Form des Asylverfahrensbeschleunigungsgesetzes vom 20. Oktober 2015, BGBl. II, S. 1722, novelliert, welches weitreichende Änderungen des einfachgesetzlichen Asylrechts beinhaltete. Einen Überblick über die einzelnen Änderungen gibt *Kluth*, ZAR 2015, 337.

⁵ Zu den Auswirkungen der beiden Regelungen auf das Asylrecht s.u. Teil D. II. sowie Teil F. II. 2. b) und Teil F. III. 2.

die sichere Drittstaatenregelung umschließt die Bundesrepublik mittlerweile mit einem Gürtel sicherer Drittstaaten (sog. „cordon sanitaire“⁶), deren Durchquerung zu einem Ausschluss bzw. Untergang des grundrechtlichen Asylrechts führt. Es wird zum Teil von einer Abschaffung des Asylrechts gesprochen.⁷ Das Bundesverfassungsgericht hat die Änderungen des Asylkompromisses in drei Entscheidungen vom 4. Mai 1996 im Wesentlichen als verfassungskonform qualifiziert.⁸

Nach einer Phase der Entspannung über die folgenden zwei Jahrzehnte folgte dann die aktuelle sog. Flüchtlingskrise. Die Zahl der Asylanträge in der Bundesrepublik stieg im Jahre 2015 über den bis dahin bestehenden Höchstwert aus dem Jahre 1992 auf 476.649 an und gipfelte schließlich im Jahr 2016 bei 745.545.⁹ Zumindest in der öffentlichen Wahrnehmung drohte eine völlige Überlastung des deutschen Rechtssystems. Symptomatisch dafür ist etwa eine verbreitet konstatierte Überlastung der Verwaltungsgerichte.¹⁰ Des Weiteren wird die öffentliche Diskussion von Bildern schutzsuchender Personen, die über das Meer auf zumeist wenig seetauglichen Schlauchbooten das europäische Festland erreichen oder auf See von der Marine oder gemeinnützigen Organisationen aufgesammelt werden, begleitet.¹¹ Auch die

⁶ Diesen Begriff benutzend z.B. Henkel, NJW 1993, 2705, S. 2708. Seitdem wird die Bundesrepublik allerdings nicht mehr nur von EU-Mitgliedstaaten und gesetzlich als sicher bestimmten Drittstaaten, sondern ausschließlich von EU-Mitgliedstaaten umschlossen.

⁷ Franßen, DVBl. 1993, 300, S. 301, spricht von einer „Grundrechtsverhindungsvorschrift“; Michael/Morlok, Grundrechte (2017), 6. Aufl., Rn. 410, sprechen von einem „symbolische[n] Gehalt“; Prantl, Es gibt viel wiedergutzumachen, www.sueddeutsche.de/politik/fluechtlinge-in-deutschland-es-gibt-viel-wieder-gut-zu-machen-1.2629505#redirectedFromLandingpage (1.9.17), letzter Zugriff am 21.05.2018, spricht vom Ausschalten des Grundrechts.

⁸ BVerfGE 94, 49; BVerfGE 94, 166; BVerfGE 94, 115. Kritisch dazu Lübbe-Wolff, DVBl. 1996, 825.

⁹ Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Aktuelle Zahlen zu Asyl (03/2019), S. 5.

¹⁰ Vgl. z.B. Zeit Online, Zahl der Asylklagen verfünfacht, www.zeit.de/gesellschaft/zeitgeschehen/2017-11/verwaltungsgerichte-asylklagen-verfuenffacht-zunahme (2.11.2017), letzter Zugriff am 28.02.2018, wonach sich die Zahl der Klagen in Asylverfahren vor den Verwaltungsgerichten im damals vergangenen Jahr verfünfacht habe. Verglichen wurde der Zeitraum vom 30. Juni 2016 bis 30. Juni 2017 mit dem Vorjahreszeitraum; Spiegel Online, Verwaltungsrichter warnen vor Zusammenbruch, www.spiegel.de/politik/deutschland/asylverfahren-verwaltungsrichter-warnten-vor-zusammenbruch-a-1158807.html (20.7.2017), letzter Zugriff am 21.05.2018; FAZ, Asylverfahren bringen Verwaltungsgerichte ans Limit, www.faz.net/aktuell/politik/inland/fluechtlinge-asylverfahren-bringen-verwaltungsgerichte-ans-limit-15150106.html (14.8.2017), letzter Zugriff am 28.02.2018.

¹¹ S. nur SZ.de, Marine rettet 3500 Flüchtlinge, www.sueddeutsche.de/panorama/mittelmeer-marine-rettet-fluechtlinge-1.2509208 (7.6.15), letzter Zugriff am 21.05.

Fluchtrouten über Land wurden vielfach bildlich dokumentiert.¹² Dies gilt ebenfalls für die zahlreichen Flüchtlingslager, in denen schutzsuchende Familien auf engstem Raum in Containern oder unter freiem Himmel leben.¹³ Schließlich sind auch die Zahlen derjenigen, die die Reise nach Europa nicht überleben, Teil der öffentlichen Diskussion.¹⁴ Die Rede ist etwa vom Mittelmeer als „Massengrab“.¹⁵

Ebenso präsent wie die Einzelschicksale der Betroffenen ist die Debatte um das Gemeinsame Europäische Asylsystem und namentlich die Dublin III-Verordnung.¹⁶ Insbesondere letztere wird öffentlich gemeinhin als „gescheitert“ aufgefasst.¹⁷ Im Zentrum der Kritik steht dabei das System, wonach die Zuständigkeit für Asylanträge einseitig auf die an den süd-westlichen Außengrenzen der EU liegenden Mitgliedstaaten verlagert wird.¹⁸ Als symptomatisch für das Scheitern des EU-Asylsystems ist insbesondere die Lage in Griechenland zu bezeichnen. Ab dem Jahr 2011 wurde aus Deutschland eine Zeit lang nicht mehr nach Griechenland abgeschoben.¹⁹ Laut EGMR stellte

2018. Die Lage auf dem Mittelmeer war schon der Anlass für die Arbeit von *Dippel, The Human Rights of Migrants: Maritime Interception in the Mediterranean* (2015).

¹² S. z. B. die Bildersammlung der Tagesschau, Der Weg der Flüchtlinge durch die Balkanstaaten, www.tagesschau.de/multimedia/bilder/fluechtlinge-balkanroute-111~_origin-7251a904-6cca-4dd0-a7b1-916634a1dbc2.html, letzter Zugriff am 21.05.18.

¹³ *Höhler*, Container der Ohnmacht, www.zeit.de/gesellschaft/zeitgeschehen/2017-02/fluechtlingskrise-fluechtlinge-griechenland-fluechtlingslager-asylpolitik/komplettansicht (7.2.17), letzter Zugriff am 28.2.18.

¹⁴ Zu den Zahlen des UNHCR zur Anreise über das Mittelmeer und zu Verstorbenen bzw. Vermissten s. <http://data2.unhcr.org/en/situations/mediterranean>, letzter Zugriff am 10.05.2018.

¹⁵ *Becker/Gebauer*, Mittelmeer wird wieder zum Massengrab, www.spiegel.de/politik/ausland/mehr-fluechtlinge-mittelmeer-wird-wieder-zum-massengrab-a-1106767.html (9.8.16), letzter Zugriff am 15.05.18.

¹⁶ Dazu im Einzelnen unten Teil G. II.

¹⁷ *Lübbe*, Dublin ist gescheitert, <https://verfassungsblog.de/dublin-ist-gescheitert-thesen-zum-umbau-des-europaeischen-asylsystems/> (19.05.2015), letzter Zugriff am 13.09.2018; *Marx*, KJ 2016, 150, S. 154.

¹⁸ *Jacobsen*, Der Skandal heißt Dublin, www.zeit.de/politik/ausland/2017-03/europa-union-asylpolitik-fluechtlinge-griechenland-dublin-vertraege (23.3.17), letzter Zugriff am 02.03.18. Zum Dublin-System s. u. Teil G. II. 3.

¹⁹ Dazu *Dörig*, jM 2015, 196, S. 199; *Zeit Online*, Deutschland stoppt Abschiebungen nach Griechenland, www.zeit.de/politik/ausland/2011-01/asyl-abschiebung-griechenland (19.01.11), letzter Zugriff am 10.05.2018. Im Dezember 2016 empfahl die Europäische Kommission, die Überstellungen nach Griechenland nach der Dublin III-Verordnung wieder aufzunehmen, Empfehlung der Kommission vom 8.12.2016 an die Mitgliedstaaten im Hinblick auf die Wiederaufnahme der Überstellungen nach Griechenland gemäß der Verordnung (EU) Nr. 604/2013, C(2016) 8525 final, S. 17 f. Daraufhin wurden Abschiebungen aus Deutschland nach Griechenland wieder durchgeführt, *FAZ*, Wieder Rückführungen nach Griechenland geplant, www.faz.net/aktuell