

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

<b>Einleitung</b> .....	21
I. Zeitgeschichtlicher Hintergrund .....	21
II. Untersuchungsgegenstand und -anlass .....	25
III. Gang der Untersuchung .....	27
<b>A. Territoriale Beschränkung aufgrund Völkerrechts</b> .....	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>B. Extraterritoriale Grundrechtsgeltung für gebietsfremde Ausländer nach dem Grundgesetz – Allgemeiner Teil</b> .....	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
<b>C. Die Einordnung des asylgrundrechtlichen Gewährleistungsgehalts</b> .....	127
I. Abgrenzung der abwehr- und leistungsrechtlichen Dimension der Grundrechte .....	128
II. Einordnung des asylgrundrechtlichen Gewährleistungsgehalts .....	129
III. Ergebnis .....	154
<b>D. Extraterritoriale Geltung des Art. 16a GG – Besonderer Teil</b> .....	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
<b>E. Fallbeispiele</b> .....	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
<b>F. Verfahrensrechtliche Dimension des extraterritorialen Asylgrundrechts</b> .....	<b>224</b>
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
<b>G. Das extraterritoriale Asylgrundrecht und der Anwendungsvorrang des Unionsrechts</b> .....	<b>261</b>
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
<b>H. Zusammenfassung</b> .....	<b>299</b>
<b>Literaturverzeichnis</b> .....	<b>307</b>
<b>Sachwortverzeichnis</b> .....	<b>344</b>

## Inhaltsverzeichnis

<b>Einleitung</b> .....	21
I. Zeitgeschichtlicher Hintergrund .....	21
II. Untersuchungsgegenstand und -anlass .....	25
III. Gang der Untersuchung .....	27
<b>A. Territoriale Beschränkung aufgrund Völkerrechts</b> .....	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) Botschafts asyl .....	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>B. Extraterritoriale Grundrechtsgeltung für gebietsfremde Ausländer nach dem Grundgesetz – Allgemeiner Teil</b> .....	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 finalelem, 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
(γ) 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
<b>C. Die Einordnung des asylgrundrechtlichen Gewährleistungsgehalts . . . . .</b>	<b>127</b>
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
<b>D. Extraterritoriale Geltung des Art. 16a GG – Besonderer Teil . . . . .</b>	<b>156</b>
I. Ausnahmsweise territoriale Beschränkung durch tatbestandliche territo- riale 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 Landesverfas- sungen . . . . .	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“ Ein- reise – eine teleologische Betrachtung . . . . .	169
e) Argumentation Randelzhofer: das Einreiseverhinderungsverbot als positive Handlungspflicht und die sichere Drittstaatenregelung als Ausdruck eines generellen Beschränkungswillens . . . . .	170
f) Definitionsschwierigkeit hinsichtlich des Erreichens der Staats- grenze . . . . .	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
<b>E. Fallbeispiele . . . . .</b>	<b>194</b>
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 Visumpflicht 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 begehren, 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
<b>F. Verfahrensrechtliche Dimension des extraterritorialen Asylgrundrechts</b> . . . . .	<b>224</b>
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
<b>G.</b>	<b>Das extraterritoriale Asylgrundrecht und der Anwendungsvorrang des Unionsrechts</b> . . . . .	<b>261</b>
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 Jahrhunderts<sup>1</sup> 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.<sup>2</sup> Infolgedessen<sup>3</sup> wurde 1993 eine umfassende Asylrechtsreform verabschiedet, die über Änderungen im einfachen Recht hinausging.<sup>4</sup> 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.<sup>5</sup> Namentlich

---

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

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

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> 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.

<sup>5</sup> 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“<sup>6</sup>), deren Durchquerung zu einem Ausschluss bzw. Untergang des grundrechtlichen Asylrechts führt. Es wird zum Teil von einer Abschaffung des Asylrechts gesprochen.<sup>7</sup> Das Bundesverfassungsgericht hat die Änderungen des Asylkompromisses in drei Entscheidungen vom 4. Mai 1996 im Wesentlichen als verfassungskonform qualifiziert.<sup>8</sup>

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.<sup>9</sup> Zumindest in der öffentlichen Wahrnehmung drohte eine völlige Überlastung des deutschen Rechtssystems. Symptomatisch dafür ist etwa eine verbreitet konstatierte Überlastung der Verwaltungsgerichte.<sup>10</sup> 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.<sup>11</sup> Auch die

---

<sup>6</sup> 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.

<sup>7</sup> *Franßen*, DVBl. 1993, 300, S. 301, spricht von einer „Grundrechtsverhinderungsvorschrift“; *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](http://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.

<sup>8</sup> BVerfGE 94, 49; BVerfGE 94, 166; BVerfGE 94, 115. Kritisch dazu *Lübbe-Wolff*, DVBl. 1996, 825.

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

<sup>10</sup> Vgl. z.B. Zeit Online, Zahl der Asylklagen verfünffacht, [www.zeit.de/gesellschaft/zeitgeschehen/2017-11/verwaltungsgerichte-asylklagen-verfuenffacht-zunahme](http://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 verfünffacht 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-warnen-vor-zusammenbruch-a-1158807.html](http://www.spiegel.de/politik/deutschland/asylverfahren-verwaltungsrichter-warnen-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](http://www.faz.net/aktuell/politik/inland/fluechtlinge-asylverfahren-bringen-verwaltungsgerichte-ans-limit-15150106.html) (14.8.2017), letzter Zugriff am 28.02.2018.

<sup>11</sup> S. nur SZ.de, Marine rettet 3500 Flüchtlinge, [www.sueddeutsche.de/panorama/mittelmeer-marine-rettet-fluechtlinge-1.2509208](http://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.<sup>12</sup> Dies gilt ebenfalls für die zahlreichen Flüchtlingslager, in denen schutzsuchende Familien auf engstem Raum in Containern oder unter freiem Himmel leben.<sup>13</sup> Schließlich sind auch die Zahlen derjenigen, die die Reise nach Europa nicht überleben, Teil der öffentlichen Diskussion.<sup>14</sup> Die Rede ist etwa vom Mittelmeer als „Massengrab“.<sup>15</sup>

Ebenso präsent wie die Einzelschicksale der Betroffenen ist die Debatte um das Gemeinsame Europäische Asylsystem und namentlich die Dublin III-Verordnung.<sup>16</sup> Insbesondere letztere wird öffentlich gemeinhin als „gescheitert“ aufgefasst.<sup>17</sup> 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.<sup>18</sup> 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.<sup>19</sup> 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).

<sup>12</sup> 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](http://www.tagesschau.de/multimedia/bilder/fluechtlinge-balkanroute-111~_origin-7251a904-6cca-4dd0-a7b1-916634a1dbc2.html), letzter Zugriff am 21.05.18.

<sup>13</sup> *Höhler*; *Container der Ohnmacht*, [www.zeit.de/gesellschaft/zeitgeschehen/2017-02/fluechtlingskrise-fluechtlinge-griechenland-fluechtlingslager-asylpolitik/komplett-ansicht](http://www.zeit.de/gesellschaft/zeitgeschehen/2017-02/fluechtlingskrise-fluechtlinge-griechenland-fluechtlingslager-asylpolitik/komplett-ansicht) (7.2.17), letzter Zugriff am 28.2.18.

<sup>14</sup> 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.

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

<sup>16</sup> Dazu im Einzelnen unten Teil G. II.

<sup>17</sup> *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.

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

<sup>19</sup> Dazu *Dörig*, *jM* 2015, 196, S. 199; *Zeit Online*, *Deutschland stoppt Abschiebungen nach Griechenland*, [www.zeit.de/politik/ausland/2011-01/asyl-abschiebung-griechenland](http://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/](http://www.faz.net/aktuell/)