

Inhaltsverzeichnis

Vorwort.....	VII
Inhaltsübersicht.....	IX
Abkürzungsverzeichnis.....	XXI
Einleitung	1
<i>1. Teil: Die Öffnung des deutschen Asylkonzepts.....</i>	7
§ 1 Das Asylrecht als Souveränitätsrecht des Staates	10
I. Die staatliche Befugnis der Asylgewährung.....	11
II. Der völkerrechtliche Refoulement-Schutz.....	14
1. Das Refoulement-Verbot des Art. 33 GFK.....	15
2. Das Refoulement-Verbot des Art. 3 EMRK.....	17
III. Das staatliche Asylrecht als Instrument des Menschenrechtsschutzes.....	20
§ 2 Das historische Asylgrundrecht des Grundgesetzes.....	22
I. Das Asylgrundrecht: Von der Entstehung bis zur Reform	23
1. Die Verbindungslien zum auslieferungsrechtlichen Asylbegriff.....	25
2. Die verfahrensrechtliche „Aktivierung“ des Asylgrundrechts....	27
3. Die Geschichte des Asylrechts als Reformgeschichte	29
II. Der normative Gehalt des Asylgrundrechts	30
1. Determinanten der Interpretation des Asylgrundrechts	31
a) Die Vorgaben des Grundgesetzes	31
b) Zur Berücksichtigung des Flüchtlingsvölkerrechts.....	32
2. Politische Verfolgung als Grund und Grenze der Asylgewährung.....	35
a) Verfolgung als gezielte Rechtsgutbeeinträchtigung.....	37
b) Politische Verfolgung als Akt der Desintegration	38
aa) Das Politische als Modus sozialer Assoziation/Dissoziation.....	39

bb) „Politische Verfolgung“ als Negation der Zugehörigkeit	41
cc) Das Problem der Intensität	43
dd) Das Politische und der Staat.....	45
c) Systematische Abstützung des Exklusionsarguments.....	47
3. Das verfassungsrechtliche Asylrecht als Zugehörigkeits-verhältnis.....	49
a) Die abwehrrechtliche Asylkonzeption	49
b) Die leistungsrechtliche Asylkonzeption.....	50
c) Das Asylrecht als Status	51
aa) Der irreguläre Charakter des Asylschutzes.....	53
bb) Grundrechtsträger	54
cc) Rechte im Asyl: Zum asylrechtlichen Anspruch auf Integration	57
dd) Begriffliche Kennzeichnung des Asylrechts als subsidiäres Zugehörigkeitsverhältnis.....	59
III. Das Asylgrundrecht im Grundrechtsgefüge	60
1. Zum grundrechtlichen Anspruch des Ausländers auf Einreise in das Bundesgebiet	60
2. Asylunabhängiger Auslandsfolgenschutz.....	62
3. Die Privilegierung des Asylberechtigten	64
IV. Das deutsche Asylrecht als „politisches Asyl“	66
 § 3 Die Problematik des historischen Asylkonzepts	67
I. Gewandelte Rechtswirklichkeit.....	68
II. Das Asylproblem als Steuerungsproblem.....	70
1. Begrenzte Steuerbarkeit	71
2. Zunehmende Überhöhung des Steuerungsanspruchs.....	73
3. Das deutsche Asylrecht im europäischen Binnenmarkt.....	75
III. Die (Un-)Möglichkeit der Kooperation.....	77
1. Asylrecht und internationale Kooperation	78
2. Das Asylgrundrecht als Kooperationshindernis.....	80
 § 4 Die offene Konzeption der Asylnovelle.....	84
I. Neuausrichtung der Asylkonzeption	85
1. Das Grundrecht als regelungstechnische Einheit.....	86
2. Wandel der Grundrechtskonzeption	86
3. Zur Verfassungsmäßigkeit der Asylnovelle.....	88
II. Die Kooperationsoffenheit des Art. 16a GG	91
1. Die Öffnung des Asylkonzepts als Ausprägung „offener Verfassungsstaatlichkeit“	91
a) Die Verfassungsentscheidung des Grundgesetzes für eine „offene Staatlichkeit“	92
b) Der offene Verfassungsstaat als kooperierender Verfassungsstaat.....	93
c) Kooperationsoffenheit und Souveränitätsdogma.....	95

2. Elemente des offenen Asylkonzepts.....	96
a) Die Drittstaatenregelung des Art. 16a Abs. 2 GG	96
aa) Wirkungsweise der Drittstaatenregelung	97
bb) Der kooperative Gehalt der Drittstaatenregelung	98
b) Der Völkervertragsvorbehalt des Art. 16a Abs. 5 GG.....	100
aa) Wirkungsweise des Völkervertragsvorbehalts	100
bb) Der kooperative Gehalt des Völkervertragsvorbehalts	101
c) Bewahrung einer asylrechtlichen Teilverantwortung in Art. 16a Abs. 1 GG	102
3. Das Verhältnis des Asylgrundrechts zu Art. 23 Abs. 1 GG	102
a) Zur These von der Spezialität des Art. 16a Abs. 5 GG	103
b) Keine Sperrwirkung des Art. 16a GG.....	105
c) Kooperationsoffenheit als Wesenszug des Asylgrundrechts.....	105
III. Subsidiarität des grundrechtlichen Asylschutzes	106
1. Subsidiarität als Kennzeichen abgestufter Verantwortungs- bereiche	107
2. Verantwortungsstufung zwischen Heimat- und Asylstaat.....	108
3. Verantwortungsstufung zwischen Asylstaaten.....	109
a) Vorgaben der Genfer Flüchtlingskonvention.....	109
b) Stufung des Asylverantwortung durch Art. 16a GG	111
aa) Die Vorgaben des Art. 16a Abs. 2 und 5 GG.....	112
bb) Die „weitestgehende Subsidiarität“ des Asylrechts	113
IV. Die Problematik des offenen Asylkonzepts.....	114
1. Der grundrechtsimmanente Zielkonflikt	115
2. Angewiesenheit auf drittstaatliche Teilbeiträge	117
3. Notwendigkeit eines staatenübergreifenden Regelungs- rahmens	119
a) Das Flüchtlingsproblem als Problem der internationalen Staaten- gemeinschaft	119
b) Internationale Solidarität im Flüchtlingsvölkerrecht	121
V. Die Perspektive einer „europäischen Gesamtregelung“	123
 2. Teil: Die Entwicklung eines unionalen Asylraums	127
 § 5 Das Asylrecht als Gegenstand der europäischen Integration.....	130
I. Asylpolitik im „Raum ohne Binnengrenzen“	131
1. Zurückhaltung der Mitgliedstaaten bei der Kompetenzübertragung	131
2. Grundsätzliche Anerkennung eines Kooperations- bedürfnisses	133
3. Frühe Prägungen der unionalen Asylpolitik	133
II. Der „Raum ohne Binnengrenzen“ als „unionaler Asylraum“	134

1. Entstehung eines gemeinsamen Asylraums der Mitgliedstaaten: die Übereinkommen von Schengen und Dublin.....	135
a) Das Schengener Übereinkommen vom 14. Juni 1985	135
b) Asylzuständigkeit in einem „unionalen Asylraum“: das Übereinkommen von Dublin.....	136
aa) Kreation eines unionalen Asylraums	138
bb) Kooperation der Mitgliedstaaten im unionalen Asylraum	140
c) Rechtliche Interdependenz und Notwendigkeit weiterer Rechtsangleichung	142
2. Asylpolitik als gemeinsame Angelegenheit: der Vertrag von Maastricht.....	145
a) Die Asylpolitik als Angelegenheit von gemeinsamem Interesse	147
b) ... an der Kompensation nationaler Steuerungseinbußen	148
3. Harmonisierung ohne Rechtsbindungswillen: die Londoner Entschließungen und mehr.....	149
a) Die Entschließungen der Einwanderungsminister vom 30. November/1. Dezember 1992.....	150
b) Asylpolitische Maßnahmen unter Titel VI EU-V	151
4. Kritik der ersten Phase.....	152
a) Schwächen der intergouvernementalen Zusammenarbeit.....	152
b) Vom fehlenden Selbststand des Asylrechts auf unionaler Ebene	153
III. Der „unionale Asylraum“ als Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts	155
1. Die unionale Asylpolitik im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts	156
a) Der schrittweise Aufbau eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts und das unionale Asylrecht.....	156
b) Das asylpolitische Regelungsprogramm des Amsterdamer Vertrages	159
aa) Das „Asyl-Protokoll“	159
bb) Regelungskompetenzen des Titels IV EG: Asyl- und sonstige Maßnahmen.....	160
cc) Wiener Aktionsplan und Programm von Tampere	161
2. Neuausrichtung der unionalen Asylpolitik	162
a) Die Zielvorgaben des Art. 61 EG.....	163
b) Der Drittstaatsangehörige als Subjekt des unionalen Asylsystems	165
c) Die Asylpolitik als Unionspolitik: Verankerung des Solidargedankens....	166
aa) Aufladung des Solidargedankens am asylpolitischen Integrationsprogramm	167
bb) Primärrechtliche Verankerung der Verantwortungs- und Lastenteilung.....	168
3. Sicherung mitgliedstaatlicher Regelungsautonomie.....	169

a) Materielle Sicherungen mitgliedstaatlicher Gestaltungsspielräume	170
b) Verfahrensrechtliche Sicherungen zugunsten der Mitgliedstaaten.....	173
aa) Quasi-intergouvernementaler Charakter des Rechtsetzungsverfahrens	173
bb) Modifizierte Zuständigkeit des Europäischen Gerichtshofs	174
c) Der Preis der Differenzierung	176
aa) Sonderpositionen des Vereinigten Königreichs und Irlands	177
bb) Sonderposition Dänemarks.....	178
4. Schrittweise Stärkung des Unionsinteresses	178
IV. Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts als „Raum des Schutzes und der Solidarität“.....	181
1. Fest- und Fortschreibung der sogenannten Gemeinschafts- methode in der Asylpolitik.....	182
2. Ausweitung der unionalen Rechtsetzungsbefugnisse.....	183
3. Unionale Asylpolitik und unionales Asylgrundrecht	184
a) Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts und die Unionsgrundrechte.....	185
b) Das Asylrecht des Art. 18 EuGC	185
c) Die unionale Asylpolitik als Grundrechtspolitik	189
4. Die unionale Asylpolitik als Solidarpolitik	191
§ 6 Das Gemeinsame Europäische Asylsystem.....	193
I. Die Dublin-Verordnung: Grundstrukturen des unionalen Asylraums	195
1. Die VO (EG) Nr. 343/2003 unter den Prämissen des Primärrechts	196
a) Die Europäische Union als distinkter Asylraum	196
b) Die Mitgliedstaaten als Garanten des unionalen Asylrechts	198
c) Arbeitsteilige Gewährleistung des Asylrechts innerhalb des unionalen Asylraums	199
d) Die GFK als materieller Bezugspunkt der unionalen Kooperationspflichten	201
e) Kooperationsoffenheit des unionalen Asylkonzepts	202
2. Die Ausgestaltung des Zuständigkeitsystems im Einzelnen....	203
a) Die Bestimmung des zuständigen Asylstaats.....	203
aa) Erkennungsdienstliche Behandlung des Asylbewerbers	204
bb) Durchführung des Dublin-Verfahrens.....	205
cc) Selbsteintritt in die Prüfung.....	206
b) Pflichten des zuständigen Asylstaats.....	207
3. Zur Problematik des solidarischen Zusammenwirkens der Mitgliedstaaten.....	209
4. Ergänzungsbedürftigkeit des Dublin-Mechanismus.....	212
II. Rechtsangleichung im unionalen Asylraum	214

1. Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern: die Richtlinie 2003/9/EG.....	215
a) Der Regelungsgehalt der Richtlinie 2003/9/EG im Überblick	217
b) Einzelaspekte der Richtlinie 2003/9/EG.....	219
aa) Die Regelung betreffend den Zugang zum Arbeitsmarkt.....	219
(1) Zweifelhafte Kompetenzlage	220
(2) Zugang zum Arbeitsmarkt gemäß Art. 11 RL 2003/9/EG	221
bb) Die Regelung zum Entzug von Leistungen.....	222
2. Mindestnormen für die Anerkennung und den Inhalt des zu gewährenden Schutzes: die Richtlinie 2004/83/EG	225
a) Der Regelungsgehalt der Richtlinie 2004/83/EG im Überblick	225
aa) Zu- und Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft	226
bb) Zu- und Aberkennung des subsidiären Schutzstatus.....	228
cc) Der Inhalt des internationalen Schutzes.....	229
(1) Der Inhalt des Flüchtlingsstatus.....	230
(2) Der Inhalt des subsidiären Schutzstatus	232
b) Einzelaspekte der Richtlinie 2004/83/EG.....	233
aa) Die Regelungen zur Beachtlichkeit nicht-staatlicher Verfolgung.....	233
(1) Die sogenannte Zurechnungslehre (am Beispiel der deutschen Rechtsprechung)	234
(2) Die sogenannte Schutzlehre.....	235
(3) Der Gemeinsame Standpunkt vom 4. März 1996.....	236
(4) Die Lösung der Qualifikationsrichtlinie.....	237
bb) Die Regelungen zur Beachtlichkeit von Nachfluchtgründen.....	239
(1) Die „Leitlinie“ des Bundesverfassungsgerichts.....	240
(2) Nachfluchtgründe und Refoulement-Verbot	241
(3) Die „Lösung“ der Qualifikationsrichtlinie.....	242
(a) Art. 5 Abs. 2 RL 2004/83/EG	242
(b) Art. 5 Abs. 3 RL 2004/83/EG	244
3. Mindestnormen für das Asylverfahren: die Richtlinie 2005/85/EG	246
a) Der Regelungsgehalt der Richtlinie 2005/85/EG im Überblick	247
b) Einzelaspekte der Richtlinie 2005/85/EG.....	249
aa) Das Konzept des ersten Asylstaats	250
bb) Das Konzept des sicheren Drittstaats	251
(1) Das Drittstaatenkonzept des Art. 27 RL 2005/85/EG.....	251
(2) Das Drittstaatenkonzept des Art. 36 RL 2005/85/EG.....	253
cc) Das Konzept des sicheren Herkunftsstaats	256
(1) Bestimmung sicherer Herkunftsstaaten durch die Mitgliedstaaten	257
(2) Bestimmung sicherer Herkunftsstaaten durch den Rat.....	258
4. Ein erstes Fazit.....	259

III.	Solidarität im unionalen Asylraum	262
1.	Finanzielle Solidarität im unionalen Asylraum: die Entscheidung Nr. 573/2007/EG	263
a)	Der Regelungsgehalt der Entscheidung Nr. 573/2007/EG im Überblick	264
b)	Zum Lastenausgleich durch den Europäischen Flüchtlingsfonds.....	265
2.	Elemente einer personellen Lastenverteilung: die Richtlinie 2001/55/EG	268
a)	Zur Lastenteilung im Rahmen der Bewältigung von Massenfluchtbewegungen	268
b)	Die „doppelte Freiwilligkeit“ der Richtlinie 2001/55/EG	270
3.	Ein erstes Fazit.....	272
IV.	Praktische Verwaltungskooperation im unionalen Asylraum	274
V.	Entwicklungsperspektiven des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems.....	276
§ 7	Das Asylrecht der Unionsbürger.....	280
I.	Zur Genese des „Asyl-Protokolls“	282
II.	Die Mitgliedstaaten als sichere Herkunftsstaaten.....	283
1.	Kein Verbot inner-unionaler Asylgewährung	284
2.	Vorgaben für das mitgliedstaatliche Asylverfahren	287
3.	Zur personellen Reichweite der Herkunftsstaaten- regelung des Protokolls	289
III.	Zur Geschäftsgrundlage des „Asyl-Protokolls“	290
1.	Der Verweis auf die Grundlagen der Europäischen Union.....	291
2.	Unionsbürgerstatus und unionsbürgerliche Freizügigkeit.....	293
3.	Der Verweis auf das unionale Auslieferungsrecht.....	295
IV.	Die (mögliche) Zukunft des inner-unionalen Asylrechts	297
3. Teil:	Entstehung eines föderalen Asylregimes in Europa	299
§ 8	Das mitgliedstaatliche Asylrecht im unionalen Asylsystem	302
I.	Das Gemeinsame Europäische Asylsystem als Kooperations- und Auffangordnung	303
II.	Folgen einer integrierten Wahrnehmung der Asyl- verantwortung.....	305
1.	Europäisierung der mitgliedstaatlichen Qualifikations- kompetenz	307
a)	Die Qualifikationskompetenz im souveränen Verfassungsstaat.....	307
b)	Flüchtlingsvölkerrecht und internationaler Menschenrechtsschutz als Begrenzungen staatlicher Qualifikationskompetenz.....	308

c) Europäisierung der mitgliedstaatlichen Qualifikationskompetenz im Gemeinsamen Europäischen Asylsystem	310
aa) Autoritative Interpretation durch den Gerichtshof der Europäischen Union	311
bb) Das Mitentscheidungsverfahren in der unionalen Asylpolitik	312
cc) Wegfall der Beschränkung auf Mindestnormen.....	313
2. Fortbestehen der mitgliedstaatlichen Aufnahmeverantwortung.....	314
III. Legitimatorische Einhegung des unionalen Asylsystems	317
1. Notwendigkeit einer Verbesserung der Solidarität im unionalen Asylsystem.....	318
a) Lastenverteilung und inner-unionale Freizügigkeit der Flüchtlinge	320
b) Verteilung der Flüchtlingslast nach Aufnahmequoten	322
aa) Verteilung anerkannter Flüchtlinge.....	322
bb) Verteilung von Asylbewerbern	323
c) Einführung inner-unionaler Resettlement-Programme	324
d) Zur Wechselbezüglichkeit von Solidarität und Recht	326
2. Menschenrechtliche Begründung des unionalen Asylrechts	327
IV. Vom grundrechtsgesetzlichen Asylrecht zum Grundrecht auf Asyl	328
 § 9 Zur Europäisierung des deutschen Asylgrundrechts.....	331
I. Asylgrundrecht und „Asyl-Protokoll“.....	332
1. Die Europäisierung der Herkunftsstaatenregelung des Art. 16a Abs. 3 GG	333
a) Verfassungsrechtlicher Ausgangsbefund	333
b) Einwirkungen des „Asyl-Protokolls“	334
c) Zur Neufassung des § 29a AsylVfG.....	335
2. Folgen für die Anwendung der Drittstaatenregelung des Art. 16a Abs. 2 GG	336
a) Die Mitgliedstaaten: sichere Drittstaaten auch für Unionsbürger	336
b) Wiederaufleben des Asylrechts nur im Ausnahmefall	337
3. Zur Möglichkeit asylrechtlich induzierter Interventionspflichten	338
II. Asylgrundrecht und Gemeinsames Europäisches Asylsystem	339
1. Das Asylgrundrecht im Zuständigkeitsystem der VO (EG) Nr. 343/2003.....	340
a) Anwendung der Dublin-Verordnung auf einen in Deutschland gestellten Asylantrag.....	340
aa) Die Bundesrepublik Deutschland als zuständiger Asylstaat	340
bb) Die Bundesrepublik Deutschland als unzuständiger Asylstaat.....	341
(1) Möglichkeit des Selbsteintritts nach Art. 3 Abs. 2 VO (EG) Nr. 343/2003	341

(2) Grundsätzlich keine Reservezuständigkeit der Bundesrepublik Deutschland	342
(3) Verbleibendes Problempotential	343
b) Übernahme eines Asylsuchenden und weitestgehende Subsidiarität des Asylgrundrechts	344
2. Das Asylgrundrecht im Spiegel der Richtlinien 2004/83/EG und 2005/85/EG	346
a) Anerkennung des weiten Flüchtlingsbegriffs	346
b) Flüchtlingsbegriff und Drittstaatenregelung	348
c) Flüchtlingsbegriff und Herkunftsstaatenregelung.....	349
d) Drittstaatenkonzeption und Wahlfeststellung.....	349
3. Zur fortbestehenden Direktionskraft des deutschen Asylgrundrechts.....	351
a) Begrenzung des Drittstaatenkonzepts des Art. 27 RL 2005/85/EG	351
b) Begrenzung des Herkunftsstaatenkonzepts in Art. 30 RL 2005/85/EG.....	352
§ 10 Flüchtlingsintegration im unionalen Staatenverbund.....	353
I. Das unionale Asylrecht: Zwischen menschenrechtlicher Begründung, temporärer Schutzgewähr und dauerhafter Zuordnung.....	354
1. Von der „Schutzlehre“ zum Schutz in den Herkunftsregionen.....	354
a) Wandlung des Asylrechts	355
b) Externalisierung des Flüchtlingsschutzes	356
2. Temporärer Flüchtlingsschutz: Betonung des Irregulären.....	358
3. Integrative Elemente des unionalen Asylrechts.....	361
II. Flüchtlingsintegration im unionalen Staatenverbund.....	362
1. Flüchtlingsintegration als Aufgabe des Staates	363
2. Hinzutreten des unionalen Bezugsrahmens	364
3. Zum Verhältnis von nationaler und unionaler Integrationspolitik	366
III. „Zivile Bürgerschaft“ und Flüchtlingsintegration	370
1. Unions- und „zivile Bürgerschaft“	370
2. Die „zivile Bürgerschaft“ als unionspolitisches Leitbild der Flüchtlingsintegration	374
Ausblick	377
Zusammenfassung	381
Literaturverzeichnis	385