



Ausarbeitung

**Extraterritoriale Verwaltungskompetenzen der Europäischen Union
für Asylverfahren**

Zu den rechtlichen Vorgaben aus nationaler Sicht



Extraterritoriale Verwaltungskompetenzen der Europäischen Union für Asylverfahren
Zu den rechtlichen Vorgaben aus nationaler Sicht

Verfasser/in: [REDACTED]
Aktenzeichen: WD 3 - 3000 - 066/15
Abschluss der Arbeit: 27.03.2015
Fachbereich: WD 3: Verfassung und Verwaltung
Telefon: [REDACTED]

1. Einleitung

Angesichts zunehmender Flüchtlingsbewegungen nach Europa, oftmals auf extrem gefährlichen Routen und mithilfe von Schlepperbanden, richten sich die Überlegungen zum Asyl- und Flüchtlingsschutz nicht nur auf innereuropäische oder innerstaatliche Maßnahmen, sondern auch auf externe bzw. **extraterritoriale Maßnahmen**.¹

Vor diesem Hintergrund wird die Frage gestellt, ob „vor Ort“, also in den Herkunftsstaaten die Durchführung von Asylverfahren unter der Verwaltungskompetenz der Europäischen Union erfolgen könnte und welcher gesetzliche Änderungsbedarf ggf. bestünde. **Nicht** angestrebt wird dabei eine vollständige Übertragung der mitgliedstaatlichen Durchführung von Asylverfahren auf eine **ausschließlich zuständige EU-Behörde**. Vielmehr geht es darum, **in Drittstaaten** Möglichkeiten zur Durchführung von Asylverfahren zu schaffen. Die Durchführung der extraterritorialen Asylverfahren durch die Europäische Union - und nicht durch die EU-Mitgliedstaaten - soll dabei die einheitliche Anwendung der Asylverfahren gewährleisten.

2. Extraterritoriale Asylverfahren in Drittstaaten

Für die Durchführung extraterritorialer Asylverfahren in Drittstaaten sind verschiedene Modelle denkbar. U.a. könnte man an die Einrichtung von Aufnahmezentren bzw. Asylverfahrenszentren in **Transitstaaten** denken.² Nach dem hier zu prüfenden Vorschlag soll die Durchführung von Asylverfahren allerdings schon vorher ansetzen, und zwar in den **Herkunftsstaaten** der Flüchtlinge selbst und ggf. durch den Europäischen Auswärtigen Dienst erfolgen. Eine Errichtung von Aufnahmelagern in den Herkunftsstaaten, die den Flüchtlingen Schutz gewährt, ist dabei nicht geplant.

Für ein solches in den Herkunftsstaaten durchzuführendes EU-Asylverfahren wäre näher zu konkretisieren, welchen **Status** es den Flüchtlingen gewähren soll. Zunächst könnte man die Gewährung eines **vorläufigen Flüchtlingsstatus** in Betracht ziehen, der nur ein vorläufiges Bleiberecht in einem EU-Mitgliedstaat begründet und auf die Durchführung eines weiteren Asylverfahrens in einem EU-Mitgliedstaat gerichtet ist (EU-Asylvisum). Nach diesem Modell könnte man das EU-Asylverfahren auf eine summarische Prüfung beschränken und das Verfahren hätte die Qualität eines **Vorprüfungsverfahrens**.

Die Durchführung des EU-Asylverfahrens könnte aber auch darauf gerichtet zu sein, Asylverfahren in den EU-Mitgliedstaaten zu **ersetzen** und in den jeweiligen Herkunftsstaaten **abschließend** über den Asylstatus zu entscheiden. Bei positivem Ausgang wäre den Flüchtlingen ein näher zu bestimmender EU-Flüchtlingsstatus zu gewähren, mit Aufenthaltsrecht in einem oder mehreren

1 Zu externen Maßnahmen und der zunehmenden Hinwendung der Europäischen Union zu externen Lösungsansätzen: Bröcker, Die externen Dimensionen des EU-Asyl- und Flüchtlingsrechts im Lichte der Menschenrechte und des Völkerrechts (2010), 31 ff., 327 ff.

2 Vgl. dazu [REDACTED], Einrichtung von Aufnahmezentren für Asylbewerber in Nordafrika und dem Nahen Osten, Fachbereich Europa des Deutschen Bundestages (PE - 3000 - 38/15); [REDACTED], Zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit extraterritorialer Asylverfahren in Drittstaaten, Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages (WD 3 - 3000 - 058/15).

EU-Mitgliedstaaten. Bei negativem Ausgang wäre wegen des abschließenden Charakters des EU-Asylverfahrens eine weitere Antragstellung in einem EU-Mitgliedstaat ausgeschlossen.

Soweit man die o.g. Modelle in Betracht zieht, stellt sich die Frage, ob und ggf. unter welchen Voraussetzungen sie nach Unionsrecht und nationalem Recht umsetzbar wären. Auf Unionsebene müsste zunächst ein entsprechendes EU-Asylverfahren unter Einschluss einer EU-Verwaltungskompetenz geregelt werden. Die Ausgestaltung des EU-Asylverfahrens müsste dabei rechtsstaatlichen Anforderungen genügen und gerichtlichen Rechtsschutz ermöglichen. Insoweit wären auch die Unionsgrundrechte zu beachten (z.B. Art. 18 GRC - Asylrecht, Art. 41 GRC - Recht auf eine gute Verwaltung, Art. 47 GRC - Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf und ein unparteiisches Gericht). Darüber hinaus müsste die Verwaltungskompetenz der Europäischen Union bzw. der zuständigen Behörde für die Durchführung von Asylverfahren in Drittstaaten geregelt werden. Da insoweit die vertraglichen Rechtsgrundlagen nicht ausreichen, wäre für die Schaffung einer Verwaltungskompetenz der Europäischen Union zur Durchführung von Asylverfahren in Drittstaaten eine Änderung des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) erforderlich.³

3. Verfassungsrechtliche Zulässigkeit nach Art. 23 Abs. 1 GG

Aus nationaler Sicht stellt sich zunächst die Frage, ob gegen die Durchführung von **Asylverfahren in Drittstaaten** durch die Europäische Union verfassungsrechtliche Bedenken bestehen. Geht man von der o.g. Änderung des AEUV zur Begründung einer Vollzugskompetenz der Europäischen Union in Drittstaaten aus, richtet sich die verfassungsrechtliche Zulässigkeit einer entsprechenden Vertragsänderung nach dem Prüfungsmaßstab aus Art. 23 Abs. 1 S. 2, 3 GG. Danach bedarf die Übertragung der Ausübung von Hoheitsrechten auf die Europäische Union eines Gesetzes, das den Vorgaben aus Art. 79 Abs. 2 und 3 GG zu entsprechen hat.⁴

3.1. Übertragung der Ausübung von Hoheitsrechten

Die Ausübung von „Hoheitsrechten“ bedeutet die Ausübung von öffentlicher Gewalt im **innerstaatlichen** Bereich durch die Legislative, Judikative und Exekutive.⁵ Da sich die Durchführung von Asylverfahren in Drittstaaten auf die Ausübung öffentlicher Gewalt **außerhalb** des innerstaatlichen Bereichs bezieht, könnte man daran zweifeln, ob zur Begründung einer entsprechenden EU-Verwaltungskompetenz überhaupt eine Übertragung der Ausübung von Hoheitsgewalt erforderlich ist. Die Ausübung deutscher öffentlicher Gewalt ist allerdings nicht auf das deutsche Hoheitsgebiet beschränkt. Soweit die **Ausübung auf fremden Hoheitsgebiet gestattet** wird, kann deutsche Hoheitsgewalt auch in anderen bzw. Drittstaaten ausgeübt werden. In diesem Sinne wäre es also möglich, dass deutsche Asylverfahren in Drittstaaten durchgeführt werden und bei

3 [REDACTED], Kompetenzen der Europäischen Union zur Durchführung von Asylverfahren?, Fachbereich Europa des Deutschen Bundestages (PE - 3000 - 38/15), 4 ff.

4 Die Anwendbarkeit des Art. 23 Abs. 1 S. 3 GG folgt dabei aus der mit der Übertragung der Hoheitsrechtsausübung verbundenen Veränderung bzw. Ergänzung der grundgesetzlichen Kompetenzordnung zugunsten der Europäischen Union, vgl. Uerpmann-Witzak, in: v. Münch/Kunig, GG (6. Aufl., 2012), Rn. 52 zu Art. 23 m.w.N.

5 Streinz, in: Sachs, GG (7. Aufl., 2014), Rn. 55 zu Art. 23.

positivem Ausgang zur Einreise und zum Aufenthalt in Deutschland berechtigen und damit **innerstaatliche Geltung** erlangen. Nimmt die Europäische Union diese Möglichkeit wahr und erlässt sie im Rahmen von EU-Asylverfahren in Drittstaaten Rechtsakte, die **unmittelbare Geltung im innerstaatlichen Bereich** entfalten können, z.B. ein Aufenthaltsrecht des Flüchtlings in Deutschland begründen, so liegt darin ein Öffnung zugunsten der Hoheitsgewalt der Europäischen Union bzw. eine Übertragung der Ausübung von Hoheitsrechten auf die Europäische Union.

3.2. Grenzen der Integrationsermächtigung

Nach Art. 23 Abs. 1 S. 3 GG unterliegt die Übertragung der Ausübung von Hoheitsrechten auf die Europäische Union den Grenzen aus Art. 79 Abs. 3 GG (Verfassungsidentität).⁶ Die Übertragung von Verwaltungskompetenzen auf die Europäische Union dürfte dementsprechend den änderungsfesten Kern der Verfassung, u.a. die in Art. 1 und Art. 20 GG niedergelegten Grundsätze, nicht berühren. Der Art. 16a GG ist in Art. 79 Abs. 3 GG nicht aufgeführt. Vertragliche Änderungen der Europäischen Union mit Rückwirkungen auf Art. 16a Abs. 1 GG könnten nur dann Art. 79 Abs. 3 GG berühren, wenn sie den Menschenwürdekern des Art. 16a Abs. 1 GG betreffen und damit einen Verstoß gegen Art. 1 Abs. 1 GG darstellten. Die Frage, ob und inwieweit Art. 16a Abs. 1 GG einen absolut schützenswerten Menschenwürdekern enthält, ist umstritten.⁷ Der Streit ist vorliegend allerdings nur entscheidend, wenn die fragliche Kompetenzübertragung auf die Europäische Union den Kerngehalt des Art. 16a Abs. 1 GG betrifft. Insoweit ist zwischen den o.g. Modellen eines Vorprüfungsverfahrens und eines ersetzenden EU-Asylverfahrens zu unterscheiden.

3.2.1. EU-Asylverfahren als Vorprüfungsverfahren

Bei einer Ausgestaltung des EU-Asylverfahrens als Vorprüfungsverfahren würde sich die Rechtswirkung der EU-Entscheidung „nur“ auf die **legale Einreise** in die Europäische Union beziehen (EU-Asylvisum). Eine abschließende Entscheidung über den Flüchtlingsstatus läge hingegen nicht vor. Negativ beschiedene Flüchtlinge, die ggf. auch in unionsrechtlich zu gewährenden Rechtsschutzverfahren erfolglos geblieben sind, wären also von der Durchführung deutscher Asylverfahren nicht ausgeschlossen.

Ein solcher **ergänzender Vollzug** von Asylverfahren in Drittstaaten ist nicht darauf gerichtet, Rechtspositionen der Flüchtlinge zu schmälern, sondern ihnen im Rahmen eines Vorprüfungsverfahrens die (zusätzliche) Möglichkeit für eine legale Einreise in die Europäische Union zu schaffen. Die Rechte aus Art. 16a Abs. 1 GG blieben unberührt, so dass auch ein Verstoß gegen Art. 79 Abs. 3 GG nicht in Betracht käme. Die Grenzen der Integrationsermächtigung aus Art. 23 Abs. 1 S. 3 GG i.V.m. Art. 79 Abs. 3 GG würden bei einer Übertragung von Verwaltungskompetenzen auf die Europäische Union zur Durchführung eines EU-Asylverfahrens als Vorprüfungsverfahren gewahrt.

6 Siehe oben Fn. 4 sowie zur Wahrung der Verfassungsidentität BVerfGE 123, 267, 354.

7 Zum Streitstand: Randelzhofer, Asylrecht, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts VII (3. Aufl., 2009), § 153 Rn. 8 f. m.w.N.

3.2.2. EU-Asylverfahren als ersetzenden Asylverfahren

Problematisch ist allerdings das ersetzende EU-Asylverfahren. In diesem Fall wären die Flüchtlinge aus Drittstaaten, in denen die Europäische Union EU-Asylverfahren durchführt, auf das EU-Asylverfahren beschränkt mit der Folge, dass sie bei negativer EU-Entscheidung keine Möglichkeit hätten, ein Asylverfahren in Deutschland durchzuführen. Würden sie gleichwohl das Bundesgebiet erreichen, müsste ihr Asylbegehren zurückgewiesen werden. Für diese Flüchtlinge liefe der Schutz des Asylgrundrechts aus Art. 16a Abs. 1 GG damit leer. Insoweit würde sich die oben aufgeworfene Frage stellen, ob die **Quasi-Abschaffung des Asylgrundrechts** für eine Gruppe von Flüchtlingen einen Verstoß gegen den **Menschenwürdegrundsatz** aus Art. 1 Abs. 1 GG darstellt. Ausgehend von der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) könnte man geneigt sein, eine „Abschaffung“ des Asylgrundrechts für verfassungsrechtlich zulässig zu halten. Insoweit hat das BVerfG in einer Entscheidung aus dem Jahr 1995 bemerkt, das Asylgrundrecht gehöre nicht zum Gewährleistungsinhalt von Art. 1 Abs. 1 GG und der verfassungsändernde Gesetzgeber sei demzufolge nicht gehindert, das Asylgrundrecht als solches aufzuheben.⁸ Diese „starke“ Formulierung steht allerdings im Widerspruch zur vorherigen Rechtsprechung des BVerfG, die den engen Zusammenhang zwischen dem Asylgrundrecht und der Menschenwürde gerade betonte.⁹

Das ersetzende EU-Asylverfahren weist darüber hinaus eine gleichheitsrechtliche Problematik auf. Bezieht sich das EU-Asylverfahren bzw. die Zuständigkeit der Europäischen Union auf alle Flüchtlinge aus denjenigen Herkunftsstaaten, in denen die Europäische Union das EU-Asylverfahren anbietet, wären alle Flüchtlinge aus diesen Herkunftsstaaten von Asylverfahren in den EU-Mitgliedstaaten bzw. in Deutschland präkludiert, auch wenn sie kein EU-Asylverfahren durchgeführt haben. Flüchtlinge aus Herkunftsstaaten ohne EU-Asylverfahren hingegen könnten nicht auf ein EU-Asylverfahren in ihrem Herkunftsstaat verwiesen werden und dürften das Asylgrundrecht aus Art. 16a Abs. 1 GG wahrnehmen. Für diese Ungleichbehandlung verschiedener Gruppen von Flüchtlingen ist wohl kein sachlicher Grund ersichtlich. Die Wahrnehmung des Asylgrundrechts in Deutschland würde allein davon abhängen, ob den betroffenen Flüchtlingen gerade in ihrem Herkunftsstaat die Durchführung von EU-Asylverfahren offenstand. Eine solche durch keinen *sachlichen* Grund gerechtfertigte Ungleichbehandlung von Flüchtlingen dürfte im Hinblick auf das aus dem **Rechtsstaatsprinzip** folgende **Willkürverbot** sehr problematisch sein.¹⁰ Damit könnten die Grundsätze des Rechtsstaatsprinzips aus Art. 20 GG berührt sein, die ebenfalls in den änderungsfesten Bereich des Art. 79 Abs. 3 GG fallen.¹¹

8 BVerfGE 94, 49, 103 f.

9 BVerfGE 54, 341, 357; siehe dazu auch Becker, in: v. Mandoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG (6. Aufl., 2010), Rn. 14 zu Art. 16a.

10 BVerfGE 21, 362, 372; 38, 225, 228; 49, 168, 184.

11 Zum Willkürverbot als von Art. 79 Abs. 3 GG geschützten Grundsatz des Rechtsstaatsprinzips BVerfGE 84, 90, 121; siehe auch Sachs, in: Sachs (Hrsg.), GG (7. Aufl., 2014), Rn. 77 zu Art. 79.

Beschränkt man die Präklusionswirkung auf diejenigen Flüchtlinge, die ein EU-Asylverfahren erfolglos durchgeführt haben, müsste das EU-Asylverfahren einen dem deutschen Asylverfahren zumindest vergleichbaren Standard aufweisen, um die Ungleichbehandlung zwischen den von der Wahrnehmung des Art. 16a Abs. 1 GG ausgeschlossenen und den nicht ausgeschlossenen Flüchtlingen zu rechtfertigen.

Nach alledem bestehen erhebliche verfassungsrechtliche Bedenken, dass das Modell der ersetzenden EU-Asylverfahren unter Wahrung der Integrationsschranken aus Art. 23 Abs. 1 S. 3 GG i.V.m. Art. 79 Abs. 3 GG umsetzbar wäre.

4. Gesetzlicher Änderungsbedarf

Soweit angestrebt wird, die mitgliedstaatlichen Asylverfahren nicht zu ersetzen, sondern durch EU-Asylverfahren in Drittstaaten als Vorprüfungsverfahren zu ergänzen, würden sich die einfachgesetzlichen Änderungen darauf beschränken, den durch die EU-Behörde gewährten EU-Asylstatus in die asylrelevanten Regelungen, insbesondere in das Asylverfahrensgesetz (AsylVfG) zu integrieren. Bei einem EU-Asylstatus zur weiteren Durchführungen eines (deutschen) Asylverfahrens wären danach Regelungen erforderlich, die zur rechtlichen **Gleichstellung mit Asylbewerbern** führen, z. B. eine aufenthaltsrechtliche Gleichstellung nach § 55 AsylVfG (Aufenthalts gestattet für Asylbewerber).

