Schriften zum Europäischen Recht

Band 224

Die Reform des unionalen Asyl- und Flüchtlingsrechts

Die Vorschläge der Europäischen Union von 2016 zur Weiterentwicklung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems

Von

Fabio Quitadamo

Duncker & Humblot · Berlin

FABIO QUITADAMO

Die Reform des unionalen Asyl- und Flüchtlingsrechts

Schriften zum Europäischen Recht

Herausgegeben von

Siegfried Magiera · Detlef Merten

Matthias Niedobitek · Karl-Peter Sommermann

Band 224

Die Reform des unionalen Asyl- und Flüchtlingsrechts

Die Vorschläge der Europäischen Union von 2016 zur Weiterentwicklung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems

Von

Fabio Quitadamo

Duncker & Humblot · Berlin

Die Juristische Fakultät der EBS Universität für Wirtschaft und Recht (EBS Law School) hat diese Arbeit im Jahr 2025 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
© 2026 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Satz: L101 Mediengestaltung, Fürstenwalde
Druck: Prime Rate Zrt., Budapest, Ungarn

ISSN 0937-6305
ISBN 978-3-428-19771-2 (Print)
ISBN 978-3-428-59771-0 (E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ♾

Verlagsanschrift: Duncker & Humblot GmbH, Carl-Heinrich-Becker-Weg 9,
12165 Berlin, Germany | E-Mail: info@duncker-humblot.de
Internet: https://www.duncker-humblot.de

Inhaltsübersicht

Einleitung 31

1. Kapitel

Hinführung zum Status quo des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems 34

A. Der Weg zu einem modernen Asylverständnis 34
I. Begriffsherkunft, Wurzeln und Varianten des Rechtsinstituts 35
II. Genese des Asylrechts 38
III. Heutiges Verständnis des Begriffs Asyl und Inhalt des Asylrechts 64
IV. Einordnung des externen Asylrechts in das moderne Migrationsrecht . . . 70
V. Fazit 75

B. Die Entstehungsphasen des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems 76
I. Die Einheitliche Europäische Akte und deren Folgen für ein koordiniertes Vorgehen der Mitgliedstaaten im Bereich des Asylrechts 77
II. Der Einfluss des Vertrags von Maastricht auf die Entstehung eines europäischen Asylraums 86
III. Die Vergemeinschaftung des Asylrechts durch den Vertrag von Amsterdam 93
IV. Der Vertrag von Lissabon – Eröffnung der Möglichkeit zur Vollendung des GEAS 107

C. Das Gemeinsame Europäische Asylsystem 153

2. Kapitel

Völkerrechtliche Vorgaben für die Weiterentwicklung des GEAS 156

A. Die Genfer Flüchtlingskonvention 156
I. Zum Inhalt der Genfer Flüchtlingskonvention 157
II. Einhaltung der Verpflichtungen aus der GFK in den Vertragsstaaten . . . 167
III. Einhaltung der Verpflichtungen aus der GFK in den Mitgliedstaaten . . . 169
IV. Fazit zur GFK und deren Bedeutung für das GEAS 172

B. Universelle Menschenrechtsverträge 172
I. Einzelne universelle Menschenrechtsverträge 174
II. Einhaltung der Verpflichtungen in den Mitgliedstaaten – Besonderheiten der Individualbeschwerdeverfahren 176
III. Fazit zur Bedeutung universeller Menschenrechtsverträge für das GEAS 178

C. Die Europäische Menschenrechtskonvention 179
I. Zum Inhalt der EMRK und Rechtsprechung des EGMR 179
II. Die Einhaltung der EMRK in den Vertragsstaaten 191
III. Die Bindung der EU an die EMRK 197
IV. Fazit zur EMRK und deren Bedeutung für das GEAS 201
D. Fazit zu den völkerrechtlichen Grundlagen für die Ausgestaltung des GEAS 202

3. Kapitel

Die dritte Harmonisierungsphase des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems 203

A. Die Flüchtlingskrise und das Versagen des GEAS 203
I. Das Entstehen der sog. Flüchtlingskrise 204
II. Die Reaktionen der EU auf die sog. Flüchtlingskrise 206
III. Die wesentlichen Ursachen für die Entstehung der Krise 209
IV. Fazit zur sog. Flüchtlingskrise 214
B. Die Gesetzesvorschläge zur Reform des GEAS von 2016 215
I. Die Dublin-Verordnung 216
II. Die Qualifikationsverordnung 257
III. Die neugefasste Aufnahmerichtlinie 287
IV. Die Asylverfahrensverordnung 315
V. Die Neuansiedlungsverordnung 361
VI. Die Asylagenturverordnung 380

4. Kapitel

***Quo vadis* GEAS?** 402

A. Abschließende Bewertung der Reformvorschläge für das GEAS 402
I. Das GEAS nach den Vorschlägen der Kommission 403
II. Das GEAS nach den Vorschlägen des Parlaments 407
B. Einordnung der Reformvorschläge in die Entwicklungsgeschichte des GEAS 410
I. Alternativlosigkeit weiterer Harmonisierungen 411
II. Schwierigkeiten bei der Kompromissfindung 412
III. Ein restriktives GEAS – Verlagerung der Verantwortung für Schutzsuchende auf Drittstaaten 414
IV. Verpasste Chancen bei der Reform des GEAS 417
C. Die weiteren Entwicklungen im Gesetzgebungsverfahren 420
I. Die Mitteilung der Kommission über ein neues Migrations- und Asylpaket 420
II. Wesentliche Sekundärrechtsakte des *neuen* GEAS 424
D. Schlussfazit zum *neuen* GEAS 442

Schlussbetrachtungen 444

Literaturverzeichnis 446
Stichwortverzeichnis 465

Inhaltsverzeichnis

Einleitung 31

1. Kapitel

Hinführung zum Status quo des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems 34

A. Der Weg zu einem modernen Asylverständnis 34
I. Begriffsherkunft, Wurzeln und Varianten des Rechtsinstituts 35
1. Ursprung des Begriffs Asyl 35
2. Herkunft und Wurzeln des Rechtsinstituts 35
3. Varianten der Schutzgewährung 36
II. Genese des Asylrechts 38
1. Die antike Asylie 39
a) Das interne Asylrecht in der Antike 39
b) Das externe Asylrecht in der Antike 40
2. Das Asylrecht im Mittelalter 43
a) Internes Asyl im Mittelalter – die Kirchenasylie 43
b) Das externe Asylrecht im Mittelalter – die untergeordnete Bedeutung territorialen Asyls 45
3. Das Asylrecht in der Neuzeit 46
a) Entwicklung des Asylrechts bis einschließlich des 19. Jahrhunderts 46
aa) Ablösung des Kirchenasyls durch neue Formen internen Asyls 46
bb) Bedeutungszuwachs des externen Asyls und Konzentration auf den Schutz politisch Verfolgter 47
b) Das 20. Jahrhundert – Jahrhundert der Flüchtlinge 51
aa) Der Erste Weltkrieg und die Entstehung des internationalen Flüchtlingsrechts 51
bb) Die Genese des rechtlichen Schutzes von Flüchtlingen seit dem Zweiten Weltkrieg 53
(1) Die Vereinten Nationen und die Schaffung neuer internationaler Flüchtlingsorganisationen 53
(a) Die Internationale Organisation für Flüchtlinge 53
(b) UNHCR – Der Hohe Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen 54

(2) Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte 57
(3) Die Genfer Flüchtlingskonvention 58
(4) Weitere internationale (Asylrechts-)Abkommen und (Asylrechts-)Verträge 59
(5) Regionale Ansätze zum Flüchtlingsschutz 60
(a) Die Aktivitäten der Afrikanischen Union 60
(b) Die Aktivitäten des Europarates 61
(c) Weitere regionale Besonderheiten im Flüchtlingsrecht 62
(6) Das Asyl- und Flüchtlingsrecht in der Europäischen Union 63
III. Heutiges Verständnis des Begriffs Asyl und Inhalt des Asylrechts 64
1. Zum Status quo des internen Asylrechts 65
2. Der Status quo des externen Asylrechts 67
IV. Einordnung des externen Asylrechts in das moderne Migrationsrecht 70
1. Der Begriff des Flüchtlings und das Verhältnis des Flüchtlingsrechts zum Asylrecht 70
a) Der Flüchtlingsbegriff 70
b) Internationales Flüchtlingsrecht 72
2. Migrationsrecht 72
V. Fazit 75
B. Die Entstehungsphasen des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems 76
I. Die Einheitliche Europäische Akte und deren Folgen für ein koordiniertes Vorgehen der Mitgliedstaaten im Bereich des Asylrechts 77
1. Erste Kooperationsbemühungen im Asylrecht zum Ausgleich von unerwünschten Nebenfolgen der Verwirklichung des Binnenmarkts . 77
2. Multilaterale Kooperationsbemühungen 79
a) Verteilung der Verantwortung für Asylanträge zwischen den Staaten 79
aa) Das Schengener Durchführungsübereinkommen 79
bb) Das Dubliner Übereinkommen 81
b) Die Londoner Beschlüsse 82
3. Fazit 85
II. Der Einfluss des Vertrags von Maastricht auf die Entstehung eines europäischen Asylraums 86
1. Die Asylpolitik als Angelegenheit gemeinsamen Interesses – souveränitätsschonende Harmonisierungsbestrebungen 86
2. Das Kooperationsregime zur intergouvernementalen Zusammenarbeit im EUV nach Maastricht 87
a) Zwecke und Funktionen des Asylrechts 88
b) Die Beteiligung der EG-Institutionen 88
c) Rechtssetzungsmöglichkeiten nach dem VI. Titel des EUV nach Maastricht 89

3. Ergebnisse der intergouvernementalen Zusammenarbeit – vom Rat verabschiedete Maßnahmen 90
a) Entschließung über Mindestgarantien für Asylverfahren 91
b) Gemeinsamer Standpunkt zur harmonisierten Anwendung des Begriffs „Flüchtling“ 91
4. Fazit 92
III. Die Vergemeinschaftung des Asylrechts durch den Vertrag von Amsterdam 93
1. Das Asylrecht im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts 94
a) Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts 94
b) Die Neueinordnung des Asylrechts und deren Auswirkung auf die Entwicklungen des europäischen Asylrechts 95
2. Die Vergemeinschaftung des Asylrechts 96
a) Die Kompetenzgrundlage 96
b) Einschränkungen der Vergemeinschaftung des Asylrechts 96
aa) Die Beschränkung auf den Erlass von Mindestnormen 97
bb) Die Sonderstellung einzelner Mitgliedstaaten 97
cc) Das Asyl-Protokoll und die Fokussierung des europäischen Asylrechts auf Drittstaatsangehörige und Staatenlose 98
dd) Institutionelle Einschränkungen 99
3. Vom Vertrag von Amsterdam zu den Schlussfolgerungen von Tampere 101
4. Der Asyl-Acquis nach der ersten Harmonisierungsphase 102
a) Maßnahmen auf Grundlage von Art. 63 Abs. 1 Nr. 1 und 2 EGV . 103
b) Sonstige Maßnahmen der EG mit Einfluss auf das Asylrecht 105
5. Zukunftsperspektiven des GEAS nach Schaffung des ersten europäischen Asyl-Acquis’ 106
6. Fazit zur Vergemeinschaftung des Asylrechts unter dem Vertrag von Amsterdam 107
IV. Der Vertrag von Lissabon – Eröffnung der Möglichkeit zur Vollendung des GEAS 107
1. Die Asylpolitik als tragende Säule des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts 108
a) Die Bedeutung des Solidaritätsgrundsatzes im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts 108
b) Eckpunkte für die Gesetzgebung nach dem Vertrag von Lissabon 110
2. Art. 78 AEUV – Inhalt und Grenzen der Kompetenzgrundlage zur Ausgestaltung des GEAS 112
a) Die Errichtung eines völkerrechtskonformen GEAS als Ziel der Harmonisierung 112
b) Art. 78 Abs. 2 AEUV – Die Kompetenztitel für die Errichtung eines GEAS 113
aa) Zur funktionalen Bindung der Kompetenzen an die Ziele des Abs. 1 113

bb) Unterschiede zu Art. 63 EGV 114
cc) Art. 78 Abs. 2 AEUV – ein Überblick 115
dd) Ein vollharmonisiertes GEAS – Möglichkeiten und Grenzen der Harmonisierung des Asylrechts 116
(1) Die Sachkompetenz der EU im Bereich des Asylrechts . . 117
(2) Die Verwaltungsvollzugskompetenz der EU im Bereich des Asylrechts 119
(a) Art. 78 Abs. 2 AEUV 120
(b) Art. 114 AEUV 121
(c) Art. 291 Abs. 2 AEUV 122
(d) Art. 78 Abs. 3 AEUV 125
(e) Art. 352 Abs. 1 AEUV 126
(f) Fazit 128
(3) Möglichkeiten der Verwaltungskoordination und -kooperation 128
(4) Grenzen der Unionskompetenz im Bereich des Asylrechts 130
c) Art. 78 Abs. 3 AEUV – Die Notlagenkompetenz 132
aa) Die Voraussetzungen für die Aktivierung der Notlagenkompetenz 132
bb) Geeignete Maßnahmen des Rates bei Vorliegen einer Notlage 133
d) Zwischenfazit zu Art. 78 AEUV 135
3. Die Grundrechtecharta und deren Bedeutung für das GEAS 135
a) Das Asylrecht gemäß Art. 18 GRCh 136
aa) Die Rechtsnatur von Art. 18 GRCh 136
bb) Gewährleistungsinhalt des Rechts auf Asyl gemäß Art. 18 GRCh 138
(1) Konturierung des Rechts auf Asyl aufgrund dessen Kopplung an die GFK 138
(2) Konturierung des Rechts auf Asyl aufgrund dessen Kopplung an das Primärrecht der Union 139
(3) Autarker Gewährleistungsinhalt von Art. 18 GRCh 140
(a) Umfassendes subjektives Recht auf Asyl aus Art. 18 GRCh 140
(b) Zur Reichweite des subjektiven Charta-Grundrechts auf Asyl 142
(c) Mehrwert eines geschriebenen primärrechtlich verankerten Grundrechts auf Asyl für den Flüchtlingsschutz 143
cc) Zwischenfazit 144
b) Die Grundrechte aus Art. 19 GRCh: Schutz bei Abschiebung, Ausweisung und Auslieferung 144
aa) Das Verbot von Kollektivausweisungen gem. Art. 19 Abs. 1 GRCh 144

bb) Das Refoulement-Verbot aus Art. 19 Abs. 2 GRCh 146
c) Sonstige für die Ausgestaltung des GEAS maßgeblichen Rechte aus der Grundrechtecharta: Art. 6, 7 und 47 GRCh 148
d) Zwischenfazit zur Grundrechtecharta 149
4. Die Asylpolitik in den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates .. 149
5. Überblick der einzelnen Rechtsakte der zweiten echten Harmonisierungsphase des Asylrechts 150
6. Fazit 152
C. Das Gemeinsame Europäische Asylsystem 153

2. Kapitel

Völkerrechtliche Vorgaben für die Weiterentwicklung des GEAS 156

A. Die Genfer Flüchtlingskonvention 156
I. Zum Inhalt der Genfer Flüchtlingskonvention 157
1. Die Flüchtlingsdefinition der Genfer Flüchtlingskonvention 157
a) Entstehung der Flüchtlingsdefinition aus Art. 1 A Nr. 2 GFK 157
b) Die Flüchtlingsdefinition nach der GFK in der Fassung des New Yorker Protokolls 159
2. Die materiellen Gewährleistungen für Konventionsflüchtlinge 160
a) Überblick über Aufbau und Struktur 160
b) Der Eckstein der Genfer Flüchtlingskonvention – Das Refoulement-Verbot aus Art. 33 Abs. 1 GFK 162
aa) Adressaten und Reichweite des Non-Refoulement-Gebots aus Art. 33 Abs. 1 GFK 162
bb) Gewährleistungsinhalt des Art. 33 Abs. 1 GFK 165
cc) Verhältnis zu menschenrechtlichen Refoulement-Verboten .. 166
II. Einhaltung der Verpflichtungen aus der GFK in den Vertragsstaaten ... 167
III. Einhaltung der Verpflichtungen aus der GFK in den Mitgliedstaaten ... 169
1. Bindung der Union an die GFK 169
a) Völkerrechtliche Bindung der EU an die GFK 169
b) Unionsrechtliche Selbstbindung der Union an die GFK 170
2. Folgen der Selbstbindung der Union an die GFK für die Mitgliedstaaten 171
IV. Fazit zur GFK und deren Bedeutung für das GEAS 172
B. Universelle Menschenrechtsverträge 172
I. Einzelne universelle Menschenrechtsverträge 174
1. Der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte 174
2. Die Anti-Folterkonvention 175
II. Einhaltung der Verpflichtungen in den Mitgliedstaaten – Besonderheiten der Individualbeschwerdeverfahren 176
III. Fazit zur Bedeutung universeller Menschenrechtsverträge für das GEAS 178

C. Die Europäische Menschenrechtskonvention 179
I. Zum Inhalt der EMRK und Rechtsprechung des EGMR 179
1. Die Refoulement-Verbote aus der EMRK 180
a) Das Refoulement-Verbot aus Art. 3 EMRK – Eckstein der Judikatur des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte 180
aa) Art. 3 EMRK als Fundament des europäischen Flüchtlingsschutzes 180
bb) Art. 3 EMRK als Korrektiv mangelhafter innerunionaler Flüchtlingsverantwortungsteilung 181
b) Refoulement-Verbote aus Art. 8 EMRK zum Schutze des Familienlebens und der Privatsphäre 183
c) Das ausdrückliche Refoulement-Verbot aus dem 4. Zusatzprotokoll zur EMRK – Verbot von Kollektivausweisungen 185
d) Weitere Refoulement-Verbote aus der Europäischen Menschenrechtskonvention 185
e) Territoriale Grenzen der Refoulement-Verbote 186
2. Aufenthaltsrechte aus der EMRK 188
3. Anforderungen an konventionskonforme Aufenthaltsbedingungen ... 189
II. Die Einhaltung der EMRK in den Vertragsstaaten 191
1. Das justizförmige Rechtsschutzsystem der EMRK und die Wirkungen der Maßnahmen des EGMR 191
2. Einhaltung der Verpflichtungen aus der EMRK in den Mitgliedstaaten – Entscheidungskompetenz des EGMR 193
a) Die Überprüfung unionsrechtlich indizierter Maßnahmen am Maßstab der EMRK durch den EGMR 193
b) Einschränkungen der Überprüfungskompetenz – Das Kooperationsverhältnis zwischen EGMR und EuGH 194
c) Keine Möglichkeit des EGMR zur unmittelbaren Überprüfung von Rechtsakten der Union am Maßstab der EMRK 196
III. Die Bindung der EU an die EMRK 197
1. Bindung an die EMRK aus Art. 6 Abs. 3 EUV 197
2. Bindung an die EMRK aus Art. 52 Abs. 3 GRCh 198
3. Bindung der Union an die EMRK im Bereich des Asyl- und Flüchtlingsrechts 200
IV. Fazit zur EMRK und deren Bedeutung für das GEAS 201
D. Fazit zu den völkerrechtlichen Grundlagen für die Ausgestaltung des GEAS 202

3. Kapitel

Die dritte Harmonisierungsphase des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems 203

A. Die Flüchtlingskrise und das Versagen des GEAS 203
I. Das Entstehen der sog. Flüchtlingskrise 204