



Sachstand

Zur Änderung des Asylgrundrechts

Zur Änderung des Asylgrundrechts

Aktenzeichen: WD 3 - 3000 - 065/18
Abschluss der Arbeit: 21.03.2018
Fachbereich: WD 3: Verfassung und Verwaltung

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

1. Fragestellung

Die Gewährung von Asyl nach Art. 16a Abs. 1 GG ist als Grundrecht ausgestaltet, das ein subjektiv-öffentliches Recht auf Asyl bei politischer Verfolgung vermittelt. Gefragt wird, ob eine Änderung der **Asylgewährung**, die sich auf eine **objektiv-rechtliche Ausgestaltung** beschränkt, **verfassungsrechtlich zulässig** wäre. Bei einer bloß objektiv-rechtlichen Ausgestaltung der verfassungsrechtlichen Asylgewährung würde es der Entscheidung des einfachen Gesetzgebers obliegen, ob und inwieweit er die (einfachgesetzlichen) Vorschriften zur Asylgewährung bei politischer Verfolgung als subjektive und damit einklagbare Rechte ausgestaltet.

2. Maßstab für Verfassungsänderungen

Der Maßstab für Verfassungsänderungen folgt aus **Art. 79 GG**. In **formeller Hinsicht** ist dabei zunächst die Vorgabe des Art. 79 Abs. 1 GG zu nennen, wonach das Grundgesetz nur durch ein Gesetz geändert werden kann, das den Wortlaut des Grundgesetzes ausdrücklich ändert oder ergänzt. Ferner bedarf ein verfassungsänderndes Gesetz nach Art. 79 Abs. 2 GG der Zustimmung von zwei Dritteln der Mitglieder des Bundestages und zwei Dritteln der Stimmen des Bundesrates. In **materieller Hinsicht** sind verfassungsändernde Gesetze an der Schranke des Art. 79 Abs. 3 GG zu messen. Die **sog. Ewigkeitsgarantie** schließt die Änderung bestimmter **Grundsätze des Grundgesetzes** dauerhaft aus. Den geschützten Verfassungskern bilden dabei die Gliederung des Bundes in Länder, die grundsätzliche Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung und die in den Artikeln 1 **und** 20 des Grundgesetzes niedergelegten Grundsätze. Gemäß Art. 79 Abs. 3 GG dürfen die genannten Grundsätze nicht „berührt“ werden.

3. Änderung des Asylgrundrechts

Das Asylgrundrecht aus Art. 16a Abs. 1 GG wird in Art. 79 Abs. 3 GG nicht ausdrücklich genannt. Zu der Frage, ob das Asylgrundrecht vor dem Hintergrund des **Menschenwürdeschutzes** gemäß Art. 1 Abs. 1 GG zum geschützten Verfassungskern gehört, ist auf die Rechtsprechung des **Bundesverfassungsgerichts** aus dem Jahr 1996 zu den Änderungen des Asylgrundrechts durch den sog. Asylkompromiss von 1993 zu verweisen. Das Bundesverfassungsgericht hatte u.a. über die Verfassungsmäßigkeit des Art. 16a Abs. 2 GG zu entscheiden, der Asylsuchenden die Berufung auf das Asylgrundrecht aus Art. 16a Abs. 1 GG versagt, wenn sie aus **sicheren Drittstaaten** in die Bundesrepublik einreisen.¹ In Bezug auf den damit verbundenen Ausschluss der betroffenen Asylsuchenden aus dem persönlichen Geltungsgebereich des Asylgrundrechts stellte sich – mit Blick auf den Menschenwürdeschutz – die Frage nach der Vereinbarkeit mit Art. 79 Abs. 3 GG. Das Bundesverfassungsgericht betonte zwar den **Bezug des Asylgrundrechts** zur Unverletzlichkeit der Menschenwürde. Doch wertete es das Asylgrundrecht gerade **nicht** als **Bestandteil des Menschenwürdeschutzes** aus Art. 1 Abs. 1 GG mit der Folge, dass der verfassungsändernde Gesetzgeber das Asylgrundrecht nicht nur im Sinne der sicheren Drittstaatenregelung einschränken, sondern es auch als solches aufheben könnte. Im Einzelnen heißt es hierzu in der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts:

„Wie grundsätzlich jede Bestimmung der Verfassung, steht auch das Grundrecht auf Asyl zur Disposition des verfassungsändernden Gesetzgebers (...). Die dem verfassungsändernden

1 BVerfGE 94, 49.

Gesetzgeber durch Art. 79 Abs. 3 GG gezogene Grenze, nach der die in Art. 1 und 20 GG niedergelegten Grundsätze nicht berührt werden dürfen, wird nicht dadurch verletzt, dass Ausländern Schutz vor politischer Verfolgung nicht durch eine *grundrechtliche* Gewährleistung geboten wird. Allerdings hat das Bundesverfassungsgericht zur Bestimmung des Begriffs der politisch Verfolgten in Art. 16 Abs. 2 Satz 2 GG a.F. ausgeführt, dem Asylgrundrecht liege die von der Achtung der Unverletzlichkeit der **Menschenwürde** bestimmte Überzeugung zugrunde, kein Staat habe das Recht, Leib, Leben oder persönliche Freiheit aus Gründen zu gefährden oder zu verletzen, die allein in der politischen Überzeugung, in der religiösen Grundentscheidung oder in unverfügbaren Merkmalen lägen (...). Daraus lässt sich indes **nicht** der Schluss ziehen, dass das **Asylgrundrecht** zum **Gewährleistungsinhalt** von **Art. 1 Abs. 1 GG** gehört. (...) Ist mithin der verfassungsändernde Gesetzgeber **nicht gehindert**, das **Asylgrundrecht als solches aufzuheben**, ergibt sich ohne weiteres, dass die Regelung des Art. 16a GG, die durch Absatz 2 Sätze 1 und 2 den persönlichen Geltungsbereich des Grundrechts zurücknimmt, (...), sich innerhalb der Grenzen einer zulässigen Verfassungsänderung hält.“²

Hiernach gehört das Asylgrundrecht aus Art. 16a Abs. 1 GG nicht zu den von Art. 79 Abs. 3 GG umfassten unantastbaren Verfassungsgrundsätzen. Vielmehr kann der verfassungsändernde Gesetzgeber das Grundrecht auf Asyl ohne Verletzung des Art. 79 Abs. 3 GG aufheben. Ebenso steht es dem verfassungsändernden Gesetzgeber frei, anstelle des subjektiv-rechtlichen Asylgrundrechts ein objektives Prinzip der Asylgewährung verfassungsrechtlich zu verankern.

4. Unionsrechtliche Vorgaben für den asylrechtlichen Schutz

Die Gewährung von asylrechtlichem Schutz bestimmt sich aber nicht allein nach nationalem Recht. Von besonderer Bedeutung sind die im Rahmen der Europäisierung des Asylrechts geschaffenen **unionsrechtlichen Vorgaben** zur Gewährleistung des sog. **internationalen Schutzes**, denen im Verhältnis zum nationalen (Verfassungs-)Recht ein (Anwendungs-)Vorrang zukommt.³

Die Sekundärrechtsakte, die das **Gemeinsame Europäische Asylsystem bilden** (GEAS), beruhen auf Art. 78 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) und unterliegen dem Maßstab der Unionsgrundrechte, vor allem Art. 18 und Art. 19 Charta der Grundrechte der Europäischen Union. Zum GEAS gehören insbesondere die Anerkennungs- bzw. Qualifikationsrichtlinie (RL 2011/95/EU), die Asylverfahrensrichtlinie (RL 2013/32/EU), die Aufnahme richtlinie (RL 2013/33/EU) sowie die Dublin-III-Verordnung (VO [EU] Nr. 604/2013). Der im Sekundärrecht geregelte **internationale Schutz** umfasst den Schutzstatus des **Flüchtlings** im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) sowie den des **international subsidiär Schutzberechtigten**. Diese beiden Schutzkategorien sind in das Asylgesetz (AsylG) integriert worden: § 3 AsylG regelt die Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft, § 4 AsylG den internationalen subsidiären Schutz. In der Praxis kommt dem nationalen Schutz gegenüber dem internationalen Schutz eine untergeordnete Bedeutung zu. Der Bedeutungsverlust des Asylrechts aus Art. 16a Abs. 1 GG beruht insbesondere darauf, dass einerseits die Rechtsstellung des Asylberechtigten derjenigen des Flüchtlings weitgehend entspricht, andererseits aber die Voraussetzungen für die Flüchtlingsanerkennung weniger

² BVerfGE 94, 49 103 f., Hervorhebungen nicht im Original.

³ Zum Vorrang des Unionsrechts vor nationalem Recht vgl. EuGH, Rs. 6/64 (Costa/ENEL); EuGH, Rs. 11/70 (Internationale Handelsgesellschaft).

streng sind. Beispielsweise kommt eine Flüchtlingsanerkennung – im Gegensatz zur Anerkennung der Asylberechtigung nach Art. 16a Abs. 1 GG – auch bei nicht-staatlicher Verfolgung in Betracht, § 3c Nr. 3 AsylG.⁴

Im Zusammenhang mit einer Änderung der verfassungsrechtlichen Grundlagen der Asylgewährung wäre zu beachten, dass die unionsrechtlichen Vorgaben zum asylrechtlichen Schutz davon unberührt blieben.⁵

4 BVerfGE 80, 315, 333 f.: „Eine notwendige Voraussetzung dafür, dass eine Verfolgung sich als eine politische darstellt, liegt darin, dass sie im Zusammenhang mit Auseinandersetzungen um die Gestaltung und Eigenart der allgemeinen Ordnung des Zusammenlebens von Menschen und Menschengruppen steht, also - im Unterschied etwa zu einer privaten Verfolgung - einen öffentlichen Bezug hat, und von einem Träger überlegener, in der Regel hoheitlicher Macht ausgeht, der der Verletzte unterworfen ist. Politische Verfolgung ist somit grundsätzlich staatliche Verfolgung (...).“

5 Siehe auch Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Kategorien des asylrechtlichen Schutzes in Deutschland, Aktueller Begriff (Nr. 30/15), abrufbar unter: <https://www.bundes-tag.de/blob/399484/0eaad68b0a3fa65669f964738bac3f25/kategorien-des-asylrechtlichen-schutzes-in-deutschland-data.pdf>, S. 2: „Weiter ist zu berücksichtigen, dass Änderungen des nationalen Schutzes kaum praktische Wirkungen entfalten, wenn die internationalen Schutzkategorien einen weitergehenden Schutz gewährleisten.“