Sachstand

Das Asylrecht als subjektiv-öffentliches Recht in Deutschland und anderen Staaten

© 2018 Deutscher Bundestag

Das Asylrecht als subjektiv-öffentliches Recht in Deutschland und anderen Staaten

Aktenzeichen: WD 3 - 3000 - 263/18
Abschluss der Arbeit: 18. Juli 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

Der Sachstand befasst sich auftragsgemäß mit der Frage, ob es neben Deutschland andere Staaten gibt, in denen das Asylrecht als ein **subjektiv-öffentliches Recht**[1] ausgestaltet ist.

2. Das Grundrecht auf Asyl nach Art. 16a Abs. 1 Grundgesetz

Nach Art. 16a Abs. 1 GG genießen **politisch Verfolgte Asylrecht**. Das Bundesverfassungsgericht stellte dazu fest: „Das Grundgesetz hat damit das Asylrecht, **über das Völkerrecht und das Recht anderer Staaten hinausgehend**, als subjektives öffentliches Recht ausgestaltet, an das Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung gebunden sind."[2]

Gemäß **Art. 18 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union**[3] wird das Recht auf Asyl nach Maßgabe der Genfer Flüchtlingskonvention sowie des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union gewährleistet. Es handelt sich bei dieser Bestimmung um eine rein objektive Gewährleistung, aus der sich **kein subjektives Recht** auf Asyl ableiten lässt.[4] Auch das **Völkerrecht** erteilt den Staaten **keine Pflicht** zur Gewährung von Asyl.[5] Weder die Genfer Flüchtlingskonvention noch die Europäische Menschenrechtskonvention enthalten entsprechende Verpflichtungen. Die Genfer Flüchtlingskonvention enthält in Art. 33 Abs. 1 nur ein Verbot der Ausweisung eines Ausländers über die Grenzen von Gebieten, „in denen sein Leben oder seine Freiheit wegen seiner Rasse, Religion, Staatsangehörigkeit, seiner Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen seiner politischen Überzeugung bedroht sein würde", das sog. Refoulement-Verbot.

---

1 Der Begriff des subjektiv-öffentlichen Rechts bezeichnet das Recht, von der öffentlichen Gewalt ein Tun oder Unterlassen fordern zu können, vgl. Schmidt-Kötters, in: Posser/Wolff (Hrsg.), BeckOK VwGO, Stand: 01.07.2017, § 42 VwGO Rn. 143.

2 BVerfG, Beschluss vom 02. Juli 1980 – 1 BvR 147/80 – BVerfGE 54, 341 (356).

3 Vom 18. Dezember 2000 (ABl. EG 2000/C/364/01, geändert durch ABl. EU 2007/C 303/01, ABl. EU 2010/C 83/389).

4 Vgl. Bernsdorff, in: Meyer (Hrsg.), Charta der Grundrechte der Europäischen Union, 4. Aufl. 2014, Art. 18 Rn. 11; Rossi, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 5. Auflage 2016, Art. 18 EU-GRCharta Rn. 2 f.; Bergmann, in: Bergmann/Dienelt, Ausländerrecht, 12. Aufl. 2018, Art. 18 EU-Grundrechte-Charta Rn. 1; a.A. Jarass, in: Jarass, Charta der Grundrechte der EU, 3. Auflage 2016, Art. 18 Rn. 2.

5 Randelzhofer, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Kommentar, 82. EL Januar 2018, Art. 16a Abs. 1 GG Rn. 23 f.; Bernsdorff, in: Meyer (Hrsg.), Charta der Grundrechte der Europäischen Union, Kommentar, 4. Aufl. 2014, Art. 18 Rn. 4.

Überlegungen, das Asylgrundrecht in ein rein objektives Recht umzuwandeln, wurden immer wieder getätigt.[6] Praktisch ist das Asylgrundrecht jedoch ohnehin **von geringer Bedeutung**.[7] So lagen die Anerkennungsquoten in den Jahren 2009 bis 2017 zwischen **0,3 und 1,8 Prozent**.[8] Die geringe Bedeutung dürfte sich schon daraus ergeben, dass Asylbewerber, die über einen sicheren Drittstaat in die Bundesrepublik einreisen, gemäß Art. 16a Abs. 2 GG vom Schutzbereich des Art. 16a Abs. 1 GG nicht umfasst[9] werden.

Asylbewerbern, die nicht unter den Schutz von Art. 16a Abs. 1 GG fallen und damit nicht asylberechtigt sind, kann Flüchtlingsschutz aufgrund einer Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft nach § 3 Abs. 1 und 4 Asylgesetz (AsylG)[10] i.V.m. § 60 Abs. 1 Aufenthaltsgesetz (AufenthG)[11] gewährt werden, die auf der Grundlage der Genfer Flüchtlingskonvention erfolgt.[12]

3. Das Asylrecht als subjektiv-öffentliches Recht in anderen Staaten

Die meisten europäischen Staaten regeln das Flüchtlingsrecht einfachgesetzlich durch Transformation oder Inkorporation der Genfer Flüchtlingskonvention.[13] Diese sieht – wie bereits erwähnt – kein subjektiv-öffentliches Recht auf Gewährung von Asyl vor. Regelungen, die ein subjektives Recht auf Asyl gewähren, ließen sich nur vereinzelt finden, wobei es weitestgehend an rechtsvergleichenden Darstellungen fehlt.

---

6 Siehe aktuell etwa Hopfauf, Zur Umwandlung des Asylgrundrechts in eine objektive Gewährleistung, in: ZRP 2015, 226 ff. sowie bereits 1988 Papier, Rechtliche Möglichkeiten und Grenzen einer Änderung des Asylgrundrechts (Art. 16 Abs. 2 Satz 2 GG), in: Der Staat 1988, 33 ff.; zur Möglichkeit der rein objektiv-rechtlichen Ausgestaltung siehe Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Zur Änderung des Asylgrundrechts, 2018, WD 3 - 3000 - 065/18.

7 Vgl. Tiedemann, Flüchtlingsrecht, 1. Aufl. 2015, Kapitel 3 Rn. 7 f.

8 Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Aktuelle Zahlen zu Asyl, Mai 2018, abrufbar unter http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/Statistik/Asyl/aktuelle-zahlen-zu-asyl-mai-2018.pdf?__blob=publicationFile (Stand: 16. Juli 2018).

9 Vgl. Randelzhofer, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Kommentar, 82. EL Januar 2018 GG, Art. 16a Abs. 2 GG Rn. 1.

10 Asylgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. September 2008 (BGBl. I S. 1798), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 20. Juli 2017 (BGBl. I S. 2780).

11 Aufenthaltsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 25. Februar 2008 (BGBl. I S. 162), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 8. März 2018 (BGBl. I S. 342).

12 Zum Nebeneinander von verfassungsrechtlichem Asylrecht und Flüchtlingseigenschaft siehe Hailbronner, Das Grundrecht auf Asyl – unverzichtbarer Bestandteil der grundgesetzlichen Wertordnung, historisches Relikt oder gemeinschaftsrechtswidrig?, ZAR 2009, 369 ff.

13 Hailbronner, Das Grundrecht auf Asyl – unverzichtbarer Bestandteil der grundgesetzlichen Wertordnung, historisches Relikt oder gemeinschaftsrechtswidrig?, ZAR 2009, 369 ff. (369).

Ein subjektiv-öffentliches Recht auf Asyl ergibt sich zumindest aus den **Verfassungen Frankreichs und Portugals** – wenn auch nur für bestimmte Asylbewerber –, während dies bei der **italienischen** Regelung umstritten ist.

In **Frankreich** ergibt sich das Recht auf Asyl aus dem vierten Absatz der Präambel der Verfassung, auf den wiederum die Verfassung von 1958 in ihrer Präambel verweist. Dort heißt es: „Jedermann, der auf Grund seiner Tätigkeit für die Freiheit verfolgt wird, hat in den Gebieten der Republik Asylrecht."[14] Ob diese Norm ein subjektives Recht auf Asyl beinhaltet, war zumindest in der deutschen Literatur bis zum Jahr 1993 umstritten.[15] 1993 stellte der Conseil Constitutionnel – das französische Verfassungsgericht – fest, dass das Asylrecht unmittelbar in der französischen Verfassung verankert sei und einen subjektiv-individuellen Charakter habe.[16] Das subjektiv-öffentliche Recht gilt jedoch nur für die genannten „Freiheitskämpfer".[17]

In **Portugal** lautet Art. 33 Abs. 8 der Verfassung: „Ausländern und Staatenlosen, die infolge ihres Eintretens für die Demokratie, soziale und nationale Befreiung, Frieden zwischen den Völkern, Freiheit und für die Menschenrechte in schwerwiegender Weise bedroht oder verfolgt werden, ist das Asylrecht gewährleistet."[18] Dazu besagt Art. 18 Abs. 1: „Die Verfassungsbestimmungen über die Rechte, Freiheiten und Garantien finden unmittelbare Anwendung und binden die öffentlich-rechtlichen und privatrechtlichen Einrichtungen." Das Asylrecht ist folglich ein subjektiv-öffentliches Recht, wenn auch nur für bestimmte Verfolgte.[19]

In **Italien** besagt Art. 10 S. 3 der Verfassung: „Ausländer, denen im eigenen Lande die Ausübung der in der italienischen Verfassung gewährleisteten demokratischen Rechte verwehrt ist, haben im Gebiet der Republik Recht auf Asyl gemäß den gesetzlichen Bestimmungen."[20] Der subjektive Charakter dieser Norm ist umstritten. Während die italienische Literatur ihn bejaht, ist die Rechtsprechung geteilter Ansicht.[21]

***

---

14 Übersetzung nach Wolter, Auf dem Weg zu einem gemeinschaftlichen Asylrecht in der Europäischen Union, 1999, 88.

15 Wolter (Fn. 12), 93 m.w.N.

16 Urteil vom 13. August 1993, n° 93-325, JO vom 18. August 1993; siehe zum Urteil auch die Ausführungen bei Wolter (Fn. 12), 94 ff.

17 Wolter (Fn. 12), 98, 102 f.

18 Übersetzung nach Wolter (Fn. 12) 105.

19 Wolter (Fn. 12) 105.

20 Übersetzung nach Wolter (Fn. 12) 103.

21 Wolter (Fn. 12), 103 m.w.N.