

**Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes – Grundrechte für alle,  
BT-Drs. 19/5860**

**Anhörung im Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz des Deutschen Bundestages**

Für die Frage, ob die sog. Deutschengrundrechte des Grundgesetzes in Menschenrechte geändert werden sollten, sind zwei Ebenen zu trennen:

In einem **ersten Schritt** ist zu prüfen, ob diese Änderungen **rechtlich zwingend geboten** sind (A.) Das ist jedoch nicht der Fall, wie sich aus den unten dargelegten Argumenten ergibt. **Der verfassungsändernde Gesetzgeber kann diese Frage vielmehr politisch entscheiden.** In einem zweiten Schritt (B.) sind die **rechtlichen Argumente**, die für die dem Grunde nach politische Entscheidung des verfassungsändernden Gesetzgebers relevant sind, darzulegen.

**A. Ist die oben genannte Änderung der Verfassung (Änderung der Deutschengrundrechte in Menschenrechte) rechtlich zwingend geboten?**

In einem ersten Schritt könnte man an eine Pflicht des verfassungsändernden Gesetzgebers denken, die Verfassung zu ändern. Eine derartige „Verfassungsänderungspflicht“ wird von der Dogmatik in anderem Zusammenhang diskutiert. Eine Pflicht zur Änderung des Grundgesetzes bestünde dann, wenn die Deutschengrundrechte des Grundgesetzes „verfassungswidriges Verfassungsrecht“ darstellen würden (I.) Ferner könnten die Deutschengrundrechte gegen Europäisches Unionsrecht (II.), aber auch Völkerrecht verstoßen (III.). Das ist jedoch nicht der Fall. Im Ergebnis ist die Verfassungsänderung rechtlich nicht zwingend geboten, sie bleibt eine politische Entscheidung (IV.).

**I. Sind Deutschengrundrechte sog. „verfassungswidriges Verfassungsrecht“?**

Die Figur des „verfassungswidrigen Verfassungsrechts“ beruht auf der Unterscheidung zwischen dem ursprünglichen Verfassungsgeber und dem (gegenwärtigen) verfassungsändernden Gesetzgeber. Während der Verfassungsgeber das Grundgesetz in einem souveränen Akt die Verfassung schafft und keinen Bindungen unterliegt, ist der verfassungsändernde Gesetzgeber gebunden, insbesondere durch Art. 79 Abs. 3 GG, die sog. Ewigkeitsgarantie. Daraus folgt, dass allein der verfassungsändernde Gesetzgeber gegen

Art. 79 Abs. 3 GG verstoßen und damit „verfassungswidriges Verfassungsrecht“ setzen kann, nicht aber der Verfassungsgeber. Da die Deutschengrundrechte aber nicht vom verfassungsändernden Gesetzgeber eingefügt wurden, sondern bereits von der verfassungsgebenden Gewalt in den ursprünglichen Text der Verfassung eingefügt wurden, ist für die Figur des „verfassungswidrigen Verfassungsrechts“ vorliegend kein Raum.

## **II. Unionsrechtswidrigkeit im Hinblick auf EU-Ausländer**

Die Beschränkung der Deutschengrundrechte könnte im Anwendungsbereich des Unionsrechts insoweit einen Verstoß gegen das allgemeine Diskriminierungsverbot des Art. 18 Abs. 1 AEUV darstellen, als diese Rechte zumindest ihrem Wortlaut nach Unionsbürger anderer Mitgliedstaaten der EU ausschließen. Die EU-Rechtskonformität wird aber durch eine den Deutschengrundrechten entsprechende Auslegung des Art. 2 Abs. 1 GG oder eine Anwendungserweiterung der Deutschengrundrechte hergestellt.

Ausführlich *Lücke*, EuR 2001, 112; vgl. BVerfG NJW 2016, 1436, LS 1 und 2.

Die Deutschengrundrechte verstoßen daher nicht gegen Europäisches Unionsrecht.

## **III. Völkerrechtswidrigkeit?**

Auch ist nicht anzunehmen, dass die Deutschengrundrechte völkerrechtswidrig sind. Der Schutz der Freiheiten über Art. 2 Abs. 1 GG

Ganz h.M., s. z.B. BVerfGE 35, 382, 399; 78, 179; *Durner*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, 91. EL 04/2020, Art. 11, Rn. 61 (Stand: 08/2012); *Starck*, in: von Mangoldt/Klein/Starck, 7. Aufl. 2018, Art. 1, Rn. 207; anders *Deppenheuer*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, 91. EL 04/2020, Art. 8, Rn. 109 (Stand: 11/2006).

und die sehr weitreichende einfachgesetzliche Gleichstellung von Ausländern und Deutschen auch im Bereich der Deutschengrundrechte genügen den Anforderungen der EMRK, des IPBPR und der anderen in Frage kommenden völkerrechtlichen Menschenrechtspakte.

*Siehr*, Die Deutschenrechte des Grundgesetzes, Berlin 2001, S. 46 f. mwN.

## **IV. Zwischenergebnis**

Änderungen des Grundgesetzes im Hinblick auf die Deutschengrundrechte sind daher im Ergebnis rechtlich nicht zwingend.

## **B. Rechtliche Argumente als Basis für die zu treffende politische Entscheidung**

### **I. Große symbolische Bedeutung einer Grundgesetzänderung und ein Zugewinn an Rechtsklarheit**

Ohne Zweifel hätte eine Umwandlung der Deutschenrechte in Menschenrechte nicht nur eine hohe symbolische Bedeutung, sondern würde – aus rechtlicher Perspektive – für Rechtsklarheit sorgen. Nicht-EU-Ausländer dürften sich über ihren Schutz durch Art. 2 Abs. 1 GG in der Regel nicht im Klaren sein. Die oben genannten rechtlichen Konstruktionen, die EU-Ausländern im Anwendungsbereich des Unionsrechts einen den Deutschen gleichwertigen Grundrechtsschutz gewähren, sind bloße Hilfskonstruktionen und letztlich unbefriedigend.

### **II. Differenzierungen zwischen Ausländern und Deutschen im einfachen Recht**

Das einfache Recht sieht in den meisten Bereichen keine Differenzierungen zwischen Deutschen und Ausländern mehr vor. Vor allem das Versammlungsrecht unterscheidet nicht mehr zwischen Deutschen und Ausländern (siehe vor allem § 1 VersG). Auch das Vereinsrecht nimmt meist keine Differenzierungen mehr vor – mit Ausnahme von § 14 VereinsG (dazu gleich). Im Arbeitsrecht sowie in den Rechtsgebieten, die selbständige Berufe regeln, existieren kaum noch Differenzierungen (siehe z.B. § 1 GewO), allerdings mit den unten genannten Ausnahmen für Menschen ohne Aufenthaltserlaubnis und im Asylverfahren.

Einfachrechtliche Ungleichbehandlungen, die auf die Deutschenvorbehalte gestützt werden, bestehen aber durchaus fort, etwa im Asyl- und Aufenthaltsrechts (s. bspw. § 47 Abs. 1 S. 2 AufenthG, der die Möglichkeit vorsieht, Ausländern unter bestimmten Umständen die politische Betätigung zu untersagen), oder in § 14 VereinsG (spezielle Verbotsmöglichkeiten für „Ausländervereine“).

Es wäre im Einzelfall zu prüfen, ob diese und weitere Regelungen auch nach der vorgeschlagenen Verfassungsänderung gerechtfertigt werden könnten. Als Vorgehensweise böte sich daher meines Erachtens an, zuerst die Differenzierungen des einfachen Rechts systematisch zu prüfen und rechtspolitisch zu bewerten und erst in einem zweiten Schritt die vorgeschlagene Verfassungsänderung in Betracht zu ziehen.