



**Aktenzeichen: Pet 4-19-07-103-046834**

Der Deutsche Bundestag hat die Petition am 15.12.2022 abschließend beraten und beschlossen:

Das Petitionsverfahren abzuschließen,  
- weil dem Anliegen nicht entsprochen werden konnte.

**Begründung**

Mit der Petition wird gefordert, Artikel 11 Absatz 1 Grundgesetz um die (Aus-)Reisefreiheit zu ergänzen.

Zur Begründung der Petition wird im Wesentlichen ausgeführt, es sei vor dem Hintergrund der deutsch-deutschen Geschichte erstaunlich, dass die (Aus-)Reisefreiheit nicht zu den Grundrechten zählt und die Freizügigkeit auf das Bundesgebiet beschränkt ist. Eine Ausweitung von Artikel 11 Absatz 1 Grundgesetz (GG) auf die Reise- und Ausreisefreiheit erlaubte eine Einschränkung dieser Rechte nur noch unter engeren Voraussetzungen, als es nach der erstmals im sogenannten Elfes-Urteil dargelegten Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts möglich ist. Danach fällt die Ausreisefreiheit nicht in den Schutzbereich des Artikels 11 Absatz 1 GG, sondern wird allein durch die allgemeine Handlungsfreiheit nach Artikel 2 Absatz 1 GG geschützt. Dies habe auch Auswirkungen auf § 7 Passgesetz (PassG). Zumindest wäre eine Ausweitung der Freizügigkeit auf das Gebiet der Europäischen Union anzustreben.

Hinsichtlich der weiteren Einzelheiten zu dem Vorbringen wird auf die Eingabe verwiesen.

Die Eingabe wurde als öffentliche Petition auf der Internetseite des Petitionsausschusses eingestellt. Sie wurde durch 29 Mitzeichnungen unterstützt. Außerdem gingen 18 Diskussionsbeiträge ein.

Der Petitionsausschuss hat der Bundesregierung Gelegenheit gegeben, ihre Haltung zu der Thematik darzulegen. Das Ergebnis der parlamentarischen Prüfung lässt sich unter



anderem unter Einbeziehung der seitens der Bundesregierung angeführten Aspekte wie folgt zusammenfassen:

Der Ausschuss stellt zunächst fest, dass die mit der Petition geschilderte Rechtslage, wonach Artikel 11 Absatz 1 GG nicht die Ausreisefreiheit schützt, der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, die das Gericht zunächst im sogenannten Elfes-Urteil vom 16. Januar 1957 (1 BvR 253/56) formuliert hatte, entspricht. Für diese Auslegung von Artikel 11 Absatz 1 GG führt das Bundesverfassungsgericht insbesondere systematische wie auch entstehungsgeschichtliche Gesichtspunkte an. Wie das Bundesverfassungsgericht dargelegt hat, wäre anzunehmen, dass der Grundgesetzgeber, wenn er die Ausreise durch Artikel 11 Absatz 1 GG hätte schützen wollen, in Artikel 11 Absatz 2 Einschränkungsgründe mit Auslandsbezug aufgenommen hätte. Insbesondere hätte er den Einschränkungsgrund der Staatssicherheit aufgenommen.

Tatsächlich deutet die Entstehungsgeschichte des Artikels 11 GG auch nach Auffassung des Ausschusses darauf hin, dass der Parlamentarische Rat sich bei der Verabschiedung des Grundgesetzes bewusst gegen die Aufnahme der Ausreisefreiheit in den Grundrechtskatalog entschieden hat. Die so vorgenommene Differenzierung steht im Einklang mit der deutschen Verfassungstradition, die seit dem 18. Jahrhundert stets zwischen den Gewährleistungen innerstaatlicher Freizügigkeit und der Auswanderung bzw. Ausreise unterschieden hat.

Der Ausschuss betont jedoch, dass dies nicht bedeutet, die Ausreisefreiheit würde durch das Grundgesetz schlechthin nicht gewährleistet. Vielmehr wird die Ausreisefreiheit durch Artikel 2 Absatz 1 GG verfassungsrechtlich geschützt. Als Teil der allgemeinen Handlungsfreiheit unterliegt sie einem allgemeinen Gesetzesvorbehalt. Soweit mit der Petition argumentiert wird, die Ausreisefreiheit sei in der Folge grundsätzlich stärker einschränkbar, als sie es wäre, wenn sie durch Artikel 11 Absatz 1 GG gewährleistet würde, der einen qualifizierten Gesetzesvorbehalt vorsieht, stimmt der Ausschuss dem zu. Indes ist der Ausschuss der Auffassung, dass, wollte man Artikel 11 Absatz 1 GG auch auf die Ausreisefreiheit erstrecken, zu erörtern sein dürfte, den Gesetzesvorbehalt auch auf bestimmte Konstellationen mit Auslandsbezug zu erweitern. Wie sich eine solche vom Verfassungsgeber zu bestimmende Regelung auf § 7 PassG und die derzeit dort



normierten Passversagungsgründe auswirkte, kann an dieser Stelle dahingestellt bleiben. Im Übrigen ist in diesem Kontext auch die gemeinschaftliche Garantie der Freizügigkeit in Artikel 21 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) zu beachten. Im Einzelfall kann dies eine europarechtskonforme Auslegung des Artikels 2 Absatz 1 GG erforderlich machen.

Abschließend weist der Ausschuss darauf hin, dass die dargestellte Rechtslage auch keine deutsche Eigenart ist. Sie ist vielmehr vergleichbar mit zahlreichen anderen westlichen Verfassungen, die die Ausreisefreiheit ebenfalls nicht ausdrücklich auf Verfassungsebene festgeschrieben haben.

Vor dem Hintergrund des Dargelegten bedarf es nach Überzeugung des Ausschusses keiner Änderung des Grundgesetzes, um den Schutz der Ausreisefreiheit in angemessenem Umfang zu gewährleisten.

Der Petitionsausschuss empfiehlt daher, das Petitionsverfahren abzuschließen, weil dem Anliegen nicht entsprochen werden konnte.