

24. 12. 93

In - Fz

22 Seiten

Gesetzentwurf

der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zu dem Europäischen Übereinkommen vom 16. Oktober 1980 über den Übergang der Verantwortung für Flüchtlinge

A. Zielsetzung

Das Übereinkommen will Schwierigkeiten bei der Auslegung der Bestimmungen der Genfer Konvention vom 28. Juli 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge beseitigen, die die Ausstellung von Reiseausweisen für Flüchtlinge betreffen. Zu diesem Zweck trifft das Übereinkommen Regelungen für den Übergang der Verantwortung auf einen anderen Staat in Fällen von Wohnortwechsel und Niederlassung von Flüchtlingen.

B. Lösung

Das Übereinkommen löst verschiedene differierende bilaterale Abkommen ab. Es trägt zur Rechtsvereinfachung im Bereich der Mitgliedstaaten des Europarates bei.

C. Alternativen

Keine

D. Kosten

Die Länder werden mit geringfügigen nicht bezifferbaren Mehrkosten durch die Ausstellung von Reiseausweisen belastet. Für den Bund werden keine Kosten entstehen.

Fristablauf: 04. 02. 94

-2-

24. 12. 93

In – Fz

Gesetzentwurf

der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zu dem Europäischen Übereinkommen vom 16. Oktober 1980 über den Übergang der Verantwortung für Flüchtlinge

Bundesrepublik Deutschland
Der Bundeskanzler
021 (132) – 830 00 – Üb 4/93

Bonn, den 24. Dezember 1993

An den
Präsidenten des Bundesrates

Hiermit übersende ich gemäß Artikel 76 Abs. 2 des Grundgesetzes den von
der Bundesregierung beschlossenen

Entwurf eines Gesetzes zu dem Europäischen Übereinkommen vom
16. Oktober 1980 über den Übergang der Verantwortung für Flüchtlinge
mit Begründung und Vorblatt.

Federführend ist das Bundesministerium des Innern.

Kohl

Fristablauf: 04. 02. 94

897/93

Entwurf**Gesetz****zu dem Europäischen Übereinkommen vom 16. Oktober 1980
über den Übergang der Verantwortung für Flüchtlinge****Vom**

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Dem in Straßburg am 16. Oktober 1980 von der Bundesrepublik Deutschland unterzeichneten Europäischen Übereinkommen über den Übergang der Verantwortung für Flüchtlinge wird zugestimmt. Das Übereinkommen wird nachstehend mit einer amtlichen deutschen Übersetzung veröffentlicht.

Artikel 2

(1) Dieses Gesetz tritt am Tage nach seiner Verkündung in Kraft.

(2) Der Tag, an dem das Übereinkommen nach seinem Artikel 10 Abs. 2 für die Bundesrepublik Deutschland in Kraft tritt, ist im Bundesgesetzblatt bekanntzugeben.

Begründung zum Vertragsgesetz**Zu Artikel 1**

Auf das Übereinkommen findet Artikel 59 Abs. 2 Satz 1 des Grundgesetzes Anwendung, da es sich auf Gegenstände der Bundesgesetzgebung bezieht.

Die Zustimmung des Bundesrates ist nach Artikel 84 Abs. 1 des Grundgesetzes erforderlich, da das Übereinkommen auch das Verwaltungsverfahren von Landesbehörden regelt.

Zu Artikel 2

Die Bestimmung des Absatzes 1 entspricht dem Erfordernis des Artikels 82 Abs. 2 des Grundgesetzes.

Nach Absatz 2 ist der Zeitpunkt, in dem das Übereinkommen nach seinem Artikel 10 Abs. 2 für die Bundesrepublik Deutschland in Kraft tritt, im Bundesgesetzblatt bekanntzugeben.

Schlußbemerkungen

Die Ausführung des Gesetzes wird bei den Ländern geringfügige nicht bezifferbare Mehrkosten durch die Ausstellung von Reiseausweisen verursachen.

Auswirkungen auf Einzelpreise und das Preisniveau, insbesondere das Verbraucherpreisniveau, sind nicht zu erwarten.

Europäisches Übereinkommen über den Übergang der Verantwortung für Flüchtlinge

European Agreement on transfer of responsibility for refugees

Accord européen sur le transfert de la responsabilité à l'égard des réfugiés

(Übersetzung)

The member States of the Council of Europe, signatory hereto,

Considering that the aim of the Council of Europe is to achieve a greater unity between its members;

Wishing to further improve the situation of refugees in member States of the Council of Europe;

Desirous of facilitating the application of Article 28 of the Convention relating to the status of refugees of 28 July 1951 and paragraphs 6 and 11 of its Schedule, in particular as regards the situation where a refugee has lawfully taken up residence in the territory of another Contracting Party;

Concerned especially to specify, in a liberal and humanitarian spirit, the conditions on which the responsibility for issuing a travel document is transferred from one Contracting Party to another;

Considering that it is desirable to regulate this question in a uniform manner between the member States of the Council of Europe,

Have agreed as follows:

Article 1

For the purposes of this Agreement:

- a. "refugee" means a person to whom the Convention relating to the status of refugees of 28 July 1951 or, as the case may be, the Protocol relating to the status of refugees of 31 January 1967 applies;
- b. "travel document" means the travel document issued by virtue of the above-mentioned Convention;
- c. "first State" means a State, Party to this Agreement, which has issued such a travel document;
- d. "second State" means another State, Party to this Agreement, in which a refugee, holder of a travel document issued by the first State, is present.

Les Etats membres du Conseil de l'Europe, signataires du présent Accord,

Considérant que le but du Conseil de l'Europe est de réaliser une union plus étroite entre ses membres;

Souhaitant encore améliorer la situation des réfugiés dans les Etats membres du Conseil de l'Europe;

Désireux de faciliter l'application de l'article 28 de la Convention relative au statut des réfugiés du 28 juillet 1951 et des paragraphes 6 et 11 de son Annexe, s'agissant en particulier du cas d'un réfugié changeant de résidence et s'établissant régulièrement dans le territoire d'une autre Partie contractante;

Soucieux notamment, à cet effet, de préciser, dans un esprit libéral et humanitaire, les conditions dans lesquelles la responsabilité de délivrer un titre de voyage est transférée d'une Partie contractante à une autre;

Considérant qu'il est souhaitable de régler cette matière de manière uniforme entre les Etats membres du Conseil de l'Europe,

Sont convenus de ce qui suit:

Article 1

Aux fins du présent Accord:

- a. l'expression «réfugié» désigne une personne à laquelle s'applique la Convention relative au statut des réfugiés du 28 juillet 1951 ou, le cas échéant, le Protocole relatif au statut des réfugiés du 31 janvier 1967;
- b. l'expression «titre de voyage» désigne le titre délivré en vertu de ladite Convention;
- c. l'expression «premier Etat» désigne l'Etat, partie au présent Accord, qui a délivré ce titre de voyage;
- d. l'expression «second Etat» désigne un autre Etat, partie au présent Accord, dans lequel se trouve le réfugié, titulaire d'un titre de voyage délivré par le premier Etat.

Die Mitgliedstaaten des Europarats, die dieses Übereinkommen unterzeichnen –

in der Erwägung, daß es das Ziel des Europarats ist, eine engere Verbindung zwischen seinen Mitgliedern herbeizuführen;

bestrebt, die Lage der Flüchtlinge in den Mitgliedstaaten des Europarats weiter zu verbessern;

in dem Wunsch, die Anwendung des Artikels 28 des Abkommens vom 28. Juli 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge und der Paragraphen 6 und 11 seines Anhangs insbesondere für den Fall zu erleichtern, daß ein Flüchtling seinen Wohnort wechselt und sich rechtmäßig im Hoheitsgebiet einer anderen Vertragspartei niederläßt;

vornehmlich in der Absicht, in liberalem und humanitärem Geist die Voraussetzungen zu bestimmen, unter denen die Verantwortung für die Ausstellung eines Reiseausweises von einer Vertragspartei auf die andere übergeht;

in der Erwägung, daß es wünschenswert ist, diese Frage unter den Mitgliedstaaten des Europarats einheitlich zu regeln –

sind wie folgt übereingekommen:

Artikel 1

Im Sinne dieses Übereinkommens

- a) bedeutet „Flüchtling“ eine Person, auf die das Abkommen vom 28. Juli 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge beziehungsweise das Protokoll vom 31. Januar 1967 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge Anwendung findet;
- b) bedeutet „Reiseausweis“ den nach Maßgabe des genannten Abkommens ausgestellten Reiseausweis;
- c) bedeutet „Erststaat“ einen Vertragsstaat dieses Übereinkommens, der den Reiseausweis ausgestellt hat;
- d) bedeutet „Zweitstaat“ einen anderen Vertragsstaat dieses Übereinkommens, in dem ein Flüchtling, der einen vom Erststaat ausgestellten Reiseausweis besitzt, anwesend ist.

Article 2

1. Responsibility shall be considered to be transferred on the expiry of a period of two years of actual and continuous stay in the second State with the agreement of its authorities or earlier if the second State has permitted the refugee to remain in its territory either on a permanent basis or for a period exceeding the validity of the travel document.

This period of two years shall run from the date of admission of the refugee to the territory of the second State or, if such a date cannot be established, from the date on which he presents himself to the authorities of the second State.

2. For the calculation of the period specified in paragraph 1 of this Article:

- a. stays authorised solely for the purpose of studies, training or medical care shall not be taken into account;
 - b. periods of imprisonment of the refugee imposed in connection with a criminal conviction shall not be taken into account;
 - c. periods during which the refugee is allowed to remain in the territory of the second State pending an appeal against a decision of refusal of residence or of removal from the territory shall only be taken into account if the decision on the appeal is favourable to the refugee;
 - d. periods during which the refugee leaves on a temporary basis the territory of the second State for not more than three consecutive months or, on more than one occasion, for not more than six months in total, shall be taken into account, such absences not being deemed to interrupt or suspend the stay.
3. Responsibility shall also be deemed to be transferred if readmission of the refugee to the first State can no longer be requested under Article 4.

Article 3

1. Until the date of transfer of responsibility, the travel document shall be extended or renewed by the first State.

2. The refugee shall not be required to leave the second State to obtain the extension or renewal of his travel document and may for this purpose apply to diplomatic missions or consular posts of the first State.

Article 4

1. As long as transfer of responsibility has not occurred in accordance with Article 2, paragraphs 1 and 2, the refugee shall be readmitted to the territory of the first State at

Article 2

1. Le transfert de responsabilité est considéré comme ayant eu lieu à l'expiration d'une période de deux ans de séjour effectif et ininterrompu dans le second Etat avec l'accord des autorités de celui-ci ou, auparavant, si le second Etat a admis le réfugié à demeurer sur son territoire soit d'une manière permanente, soit pour une durée excédant la validité du titre de voyage.

Cette période de deux ans court à compter de la date de l'admission du réfugié sur le territoire du second Etat ou, si une telle date ne peut être établie, à compter de la date à laquelle le réfugié s'est présenté aux autorités du second Etat.

2. Pour le calcul de la période prévue au paragraphe 1 du présent article:

- a. les séjours autorisés uniquement à des fins d'études, de formation ou de soins médicaux ne sont pas pris en compte,
 - b. la durée de la détention du réfugié liée à une condamnation pénale n'est pas prise en compte;
 - c. la période durant laquelle le réfugié est autorisé à demeurer sur le territoire du second Etat en attendant qu'une décision soit rendue à la suite d'un recours contre une décision de refus de séjour ou une mesure d'éloignement n'est prise en compte que si la décision rendue est favorable au réfugié;
 - d. les périodes pendant lesquelles le réfugié s'absente à titre temporaire du territoire du second Etat pour une durée n'excédant pas trois mois consécutifs ou, à diverses reprises, pour une durée totale n'excédant pas six mois, seront prises en compte, le séjour n'étant pas considéré comme interrompu ou suspendu par de telles absences.
3. Le transfert de responsabilité est également considéré comme ayant eu lieu lorsque, en vertu de l'article 4, la réadmission dans le premier Etat ne peut plus être demandée.

Article 3

1. Jusqu'à la date du transfert de responsabilité, le titre de voyage est prolongé ou renouvelé par le premier Etat.

2. Le réfugié n'est pas tenu de quitter le second Etat pour obtenir la prolongation ou le renouvellement de son titre de voyage et peut, à cette fin, s'adresser aux missions diplomatiques ou aux postes consulaires du premier Etat.

Article 4

1. Tant qu'il n'y a pas eu transfert de responsabilité conformément à l'article 2, paragraphes 1 et 2, le réfugié sera réadmis à tout moment sur le territoire du premier

Artikel 2

(1) Die Verantwortung gilt nach Ablauf von zwei Jahren des tatsächlichen und dauernden Aufenthalts im Zweitstaat mit Zustimmung von dessen Behörden oder zu einem früheren Zeitpunkt als übergegangen, wenn der Zweitstaat dem Flüchtling gestattet hat, entweder dauernd oder länger als für die Gültigkeitsdauer des Reiseausweises in seinem Hoheitsgebiet zu bleiben.

Diese Zweijahresfrist beginnt mit der Aufnahme des Flüchtlings im Hoheitsgebiet des Zweitstaats oder, läßt sich dieser Zeitpunkt nicht feststellen, mit dem Tag, an dem er sich bei den Behörden des Zweitstaats meldet.

(2) Bei der Berechnung der in Absatz 1 bezeichneten Frist

- a) wird ein ausschließlich zum Zweck des Studiums, der Ausbildung oder der medizinischen Behandlung genehmigter Aufenthalt nicht berücksichtigt;
- b) werden im Zusammenhang mit einem Strafverfahren verhängte Haftzeiten des Flüchtlings nicht berücksichtigt;
- c) werden Zeiten, in denen der Flüchtling im Hoheitsgebiet des Zweitstaats bleiben darf, solange ein Rechtsmittelverfahren gegen eine Entscheidung der Aufenthaltsverweigerung oder der Ausweisung aus dem Hoheitsgebiet anhängig ist, nur dann berücksichtigt, wenn die Rechtsmittelfeststellung zugunsten des Flüchtlings getroffen wird;
- d) werden Zeiten berücksichtigt, in denen der Flüchtling das Hoheitsgebiet des Zweitstaats für höchstens drei Monate hintereinander oder mehrmals für insgesamt höchstens sechs Monate vorübergehend verläßt; diese Abwesenheiten gelten nicht als Unterbrechung oder Aussetzung des Aufenthalts.

(3) Die Verantwortung gilt auch dann als übergegangen, wenn die Wiederaufnahme des Flüchtlings durch den Erststaat nach Artikel 4 nicht mehr beantragt werden kann.

Artikel 3

(1) Bis zum Zeitpunkt des Übergangs der Verantwortung wird der Reiseausweis durch den Erststaat verlängert oder erneuert.

(2) Der Flüchtling ist nicht gehalten, den Zweitstaat zu verlassen, um seinen Reiseausweis verlängern oder erneuern zu lassen; er kann sich zu diesem Zweck an die diplomatischen Missionen oder konsularischen Vertretungen des Erststaats wenden.

Artikel 4

(1) Solange die Verantwortung nicht nach Artikel 2 Absätze 1 und 2 übergegangen ist, wird der Flüchtling jederzeit im Hoheitsgebiet des Erststaats wieder aufgenommen,

any time, even after the expiry of the travel document. In the latter case readmission shall occur on the simple request of the second State, on condition that the request is made during the six months following the expiry of the travel document.

2. If the authorities of the second State do not know the whereabouts of the refugee and for this reason are not able to make the request mentioned in paragraph 1 during the six months following the expiry of the travel document, that request must be made within the six months following the time at which the whereabouts of the refugee become known to the second State, but in no case later than two years after the expiry of the travel document.

Article 5

1. From the date of transfer of responsibility:

- a. the responsibility of the first State to extend or renew the travel document of the refugee shall cease;
- b. the second State shall be responsible for issuing a new travel document to the refugee.

2. The second State shall inform the first State that transfer of responsibility has taken place.

Article 6

After the date of transfer of responsibility, the second State shall, in the interest of family reunification and for humanitarian reasons, facilitate the admission to its territory of the refugee's spouse and minor or dependent children.

Article 7

The competent authorities of the Parties may communicate directly with each other as regards the application of this Agreement. These authorities shall be specified by each State, when expressing its consent to be bound by the Agreement, by means of a notification addressed to the Secretary General of the Council of Europe.

Article 8

1. Nothing in this Agreement shall impair any rights and benefits which have been or which may be granted to refugees independently of this Agreement.

2. None of the provisions of this Agreement shall be interpreted as preventing a Party from extending the benefits of this Agreement to persons who do not fulfil the conditions laid down.

3. The provisions of bilateral agreements concluded between Parties relating to the transfer of responsibility for the issuing of

Etat, même après l'expiration du titre de voyage. Dans ce dernier cas, la réadmission interviendra sur simple demande du second Etat, à condition que cette demande soit présentée dans les six mois suivant l'expiration de ce titre.

2. Si les autorités du second Etat ignorent où se trouve le réfugié et ne peuvent, pour cette raison, faire la demande mentionnée au paragraphe 1^{er} au cours des six mois suivant l'expiration du titre de voyage, cette demande doit être faite dans les six mois après que le second Etat a eu connaissance du lieu où se trouve le réfugié, mais au plus tard deux ans après l'expiration du titre de voyage.

Article 5

1. A compter de la date du transfert de responsabilité,

- a. la responsabilité du premier Etat de prolonger ou de renouveler le titre de voyage du réfugié cessera;
- b. il incombera au second Etat de délivrer au réfugié un nouveau titre de voyage.

2. Le second Etat informera le premier Etat que le transfert de responsabilité a eu lieu.

Article 6

Après la date du transfert de responsabilité, le second Etat facilitera, dans l'intérêt du regroupement familial et pour des raisons humanitaires, l'admission sur son territoire du conjoint et des enfants mineurs ou à charge du réfugié.

Article 7

Les administrations compétentes des Parties peuvent communiquer directement entre elles pour les besoins de l'application du présent Accord. Ces administrations seront désignées par chaque Etat, au moment où il exprime son consentement à être lié par l'Accord, par voie de notification adressée au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe.

Article 8

1. Aucune disposition du présent Accord ne porte atteinte aux droits et avantages qui ont été accordés ou qui pourraient être accordés aux réfugiés indépendamment du présent Accord.

2. Aucune disposition du présent Accord ne peut être interprétée comme empêchant une des Parties d'étendre le bénéfice du présent Accord à des personnes qui ne remplissent pas les conditions prévues.

3. Les dispositions contenues dans des accords bilatéraux conclus entre des Parties, concernant le transfert de la responsa-

selbst nach Ablauf der Gültigkeit des Reiseausweises. In letzterem Fall erfolgt die Wiederaufnahme auf einfachen Antrag des Zweitstaats unter der Bedingung, daß der Antrag innerhalb von sechs Monaten nach Ablauf der Gültigkeit des Reiseausweises gestellt wird.

(2) Ist den Behörden des Zweitstaats der Verbleib des Flüchtlings unbekannt und können sie aus diesem Grund den Antrag nach Absatz 1 nicht innerhalb von sechs Monaten nach Ablauf der Gültigkeit des Reiseausweises stellen, so muß der Antrag innerhalb von sechs Monaten nach dem Zeitpunkt gestellt werden, in dem der Zweitstaat vom Verbleib des Flüchtlings Kenntnis erhält, spätestens jedoch zwei Jahre nach Ablauf der Gültigkeit des Reiseausweises.

Artikel 5

(1) Mit dem Übergang der Verantwortung

- a) erlischt die Verantwortung des Erststaats für die Verlängerung oder Erneuerung des Reiseausweises des Flüchtlings;
- b) ist der Zweitstaat für die Ausstellung eines neuen Reiseausweises für den Flüchtling verantwortlich.

(2) Der Zweitstaat unterrichtet den Erststaat vom erfolgten Übergang der Verantwortung.

Artikel 6

Nach dem Übergang der Verantwortung erleichtert der Zweitstaat im Interesse der Familienzusammenführung und aus humanitären Gründen die Aufnahme des Ehegatten sowie der minderjährigen oder abhängigen Kinder des Flüchtlings in seinem Hoheitsgebiet.

Artikel 7

Die zuständigen Behörden der Vertragsparteien können wegen der Anwendung dieses Übereinkommens unmittelbar miteinander verkehren. Diese Behörden werden von jedem Staat, wenn er seine Zustimmung ausdrückt, durch das Übereinkommen gebunden zu sein, durch eine an den Generalsekretär des Europarats gerichtete Notifikation bezeichnet.

Artikel 8

(1) Dieses Übereinkommen beeinträchtigt nicht die Rechte und Vorteile, die Flüchtlingen unabhängig von diesem Übereinkommen gewährt worden sind oder gewährt werden können.

(2) Dieses Übereinkommen ist nicht so auszulegen, als hindere es eine Vertragspartei, die Vorteile dieses Übereinkommens auf Personen zu erstrecken, welche die festgelegten Voraussetzungen nicht erfüllen.

(3) Zweiseitige Übereinkünfte zwischen Vertragsparteien betreffend den Übergang der Verantwortung für die Ausstellung von

Convention travel documents or to the readmission of refugees in the absence of such a transfer shall cease to be applicable from the date of entry into force of this Agreement between those Parties. Rights and benefits acquired or in the course of being acquired by refugees under such agreements shall not be affected.

Article 9

1. This Agreement shall be open for signature by the member States of the Council of Europe, which may express their consent to be bound by:

- a. signature without reservation as to ratification, acceptance or approval, or
- b. signature subject to ratification, acceptance or approval, followed by ratification, acceptance or approval.

2. Instruments of ratification, acceptance or approval shall be deposited with the Secretary General of the Council of Europe.

Article 10

1. This Agreement shall enter into force on the first day of the month following the expiration of a period of one month after the date on which two member States of the Council of Europe have expressed their consent to be bound by the Agreement, in accordance with the provisions of Article 9.

2. In respect of any member State which subsequently expresses its consent to be bound by it, the Agreement shall enter into force on the first day of the month following the expiration of a period of one month after the date of signature or of the deposit of the instrument of ratification, acceptance or approval.

Article 11

1. After the entry into force of this Agreement, the Committee of Ministers of the Council of Europe may invite any State not a member of the Council which is a Party to the Convention relating to the status of refugees of 28 July 1951 or, as the case may be, the Protocol relating to the status of refugees of 31 January 1967, to accede to the Agreement. The decision to invite shall be taken by the majority provided for by Article 20.d of the Statute and by the unanimous vote of the representatives of the Contracting States entitled to sit on the Committee.

2. In respect of any acceding State, the Agreement shall enter into force on the first day of the month following the expiration of a period of one month after the date of deposit of the instrument of accession with the Secretary General of the Council of Europe.

Article 12

1. Any State may at the time of signature or when depositing its instrument of ratifica-

bilité de délivrer des titres de voyage en vertu de la Convention relative au statut des réfugiés du 28 juillet 1951, ou la réadmission des réfugiés en l'absence de transfert, cessent d'être applicables à compter de l'entrée en vigueur du présent Accord entre ces Parties. Les droits et avantages acquis ou en cours d'acquisition par les réfugiés en vertu de ces accords ne seront pas affectés.

Article 9

1. Le présent Accord est ouvert à la signature des Etats membres du Conseil de l'Europe qui peuvent exprimer leur consentement à être liés par:

- a. signature sans réserve de ratification, d'acceptation ou d'approbation, ou,
- b. signature sous réserve de ratification, d'acceptation ou d'approbation, suivie de ratification, d'acceptation ou d'approbation.

2. Les instruments de ratification, d'acceptation ou d'approbation seront déposés près le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe.

Article 10

1. Le présent Accord entrera en vigueur le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période d'un mois après la date à laquelle deux Etats membres du Conseil de l'Europe auront exprimé leur consentement à être liés par l'Accord conformément aux dispositions de l'article 9.

2. Pour tout Etat membre qui exprimera ultérieurement son consentement à être lié par l'Accord, celui-ci entrera en vigueur le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période d'un mois après la date de la signature ou du dépôt de l'instrument de ratification, d'acceptation ou d'approbation.

Article 11

1. Après l'entrée en vigueur du présent Accord, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe pourra inviter tout Etat non membre du Conseil partie à la Convention relative au statut des réfugiés du 28 juillet 1951 ou, le cas échéant, au Protocole relatif au statut des réfugiés du 31 janvier 1967, à adhérer à l'Accord. La décision d'invitation sera prise à la majorité prévue à l'article 20.d du Statut et à l'unanimité des représentants des Etats contractants ayant le droit de siéger au Comité.

2. Pour tout Etat adhérent l'Accord entrera en vigueur le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période d'un mois après la date de dépôt de l'instrument d'adhésion près le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe.

Article 12

1. Tout Etat peut, au moment de la signature ou au moment du dépôt de son instru-

Reiseausweisen nach dem Abkommen vom 28. Juli 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge oder die Wiederaufnahme von Flüchtlingen ohne einen derartigen Übergang treten außer Kraft, sobald dieses Übereinkommen zwischen jenen Vertragsparteien in Kraft tritt. Aufgrund solcher Übereinkünfte erworbene Rechte und Vorteile der Flüchtlinge oder Anwartschaften darauf werden nicht berührt.

Artikel 9

(1) Dieses Übereinkommen liegt für die Mitgliedstaaten des Europarats zur Unterzeichnung auf; sie können ihre Zustimmung, gebunden zu sein, ausdrücken,

- a) indem sie es ohne Vorbehalt der Ratifikation, Annahme oder Genehmigung unterzeichnen oder
- b) indem sie es vorbehaltlich der Ratifikation, Annahme oder Genehmigung unterzeichnen und später ratifizieren, annehmen oder genehmigen.

(2) Die Ratifikations-, Annahme- oder Genehmigungsurkunden werden beim Generalsekretär des Europarats hinterlegt.

Artikel 10

(1) Dieses Übereinkommen tritt am ersten Tag des Monats in Kraft, der auf einen Zeitabschnitt von einem Monat nach dem Tag folgt, an dem zwei Mitgliedstaaten des Europarats nach Artikel 9 ihre Zustimmung ausgedrückt haben, durch das Übereinkommen gebunden zu sein.

(2) Für jeden Mitgliedstaat, der später seine Zustimmung ausdrückt, durch das Übereinkommen gebunden zu sein, tritt es am ersten Tag des Monats in Kraft, der auf einen Zeitabschnitt von einem Monat nach der Unterzeichnung oder der Hinterlegung der Ratifikations-, Annahme- oder Genehmigungsurkunde folgt.

Artikel 11

(1) Nach Inkrafttreten dieses Übereinkommens kann das Ministerkomitee des Europarats jeden Nichtmitgliedstaat des Rates, der Vertragspartei des Abkommens vom 28. Juli 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge beziehungsweise des Protokolls vom 31. Januar 1967 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge ist, einladen, dem Übereinkommen beizutreten. Der Beschluß über die Einladung bedarf der in Artikel 20 Buchstabe d der Satzung vorgesehenen Mehrheit und der einhelligen Zustimmung der Vertreter der Vertragsstaaten, die Anspruch auf einen Sitz im Komitee haben.

(2) Für jeden beitretenden Staat tritt das Übereinkommen am ersten Tag des Monats in Kraft, der auf einen Zeitabschnitt von einem Monat nach Hinterlegung der Beitrittsurkunde beim Generalsekretär des Europarats folgt.

Artikel 12

(1) Jeder Staat kann bei der Unterzeichnung oder bei der Hinterlegung seiner Rati-

tion, acceptance, approval or accession, specify the territory or territories to which this Agreement shall apply.

2. Any State may at any later date, by a declaration addressed to the Secretary General of the Council of Europe, extend the application of this Agreement to any other territory specified in the declaration. In respect of such territory the Agreement shall enter into force on the first day of the month following the expiration of a period of one month after the date of receipt by the Secretary General of such declaration.

3. Any declaration made under the two preceding paragraphs may, in respect of any territory specified in such declaration, be withdrawn by a notification addressed to the Secretary General. The withdrawal shall become effective on the first day of the month following the expiration of a period of six months after the date of receipt of such notification by the Secretary General.

Article 13

Without prejudice to the provisions of Article 12, this Agreement shall apply to each Party subject to the same limitations and reservations applicable to its obligations under the Convention relating to the status of refugees of 28 July 1951 or, as the case may be, the Protocol relating to the status of refugees of 31 January 1967.

Article 14

1. Any State may, at the time of signature or when depositing its instrument of ratification, acceptance, approval or accession, declare that it avails itself of one or both of the reservations provided for in the Annex to this Agreement. No other reservation may be made.

2. Any Contracting State which has made a reservation under the preceding paragraph may wholly or partly withdraw it by means of a notification addressed to the Secretary General of the Council of Europe. The withdrawal shall take effect on the date of receipt of such notification by the Secretary General.

3. A Party which has made a reservation in respect of any provision of this Agreement may not claim the application of that provision by any other Party; it may, however, if its reservation is partial or conditional, claim the application of that provision insofar as it has itself accepted it.

Article 15

1. Difficulties with regard to the interpretation and application of this Agreement shall

ment de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion, désigner le ou les territoires auxquels s'appliquera le présent Accord.

2. Tout Etat peut, à tout autre moment par la suite, par une déclaration adressée au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, étendre l'application du présent Accord à tout autre territoire désigné dans la déclaration. L'Accord entrera en vigueur à l'égard de ce territoire le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période d'un mois après la date de réception de la déclaration par le Secrétaire Général.

3. Toute déclaration faite en vertu des deux paragraphes précédents pourra être retirée, en ce qui concerne tout territoire désigné dans cette déclaration, par notification adressée au Secrétaire Général. Le retrait prendra effet le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période de six mois après la date de réception de la notification par le Secrétaire Général.

Article 13

Sans préjudice des dispositions de l'article 12, le présent Accord s'appliquera à chacune des Parties compte tenu des limitations et réserves aux obligations assumées par elle en vertu de la Convention relative au statut des réfugiés du 28 juillet 1951 ou, le cas échéant, du Protocole relatif au statut des réfugiés du 31 janvier 1967.

Article 14

1. Tout Etat peut, au moment de la signature ou au moment du dépôt de son instrument de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion, déclarer faire usage de l'une ou des deux réserves figurant à l'Annexe au présent Accord. Aucune autre réserve n'est admise.

2. Tout Etat contractant qui a formulé une réserve en vertu du paragraphe précédent peut la retirer en tout ou en partie en adressant une notification au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe. Le retrait prendra effet à la date de réception de la notification par le Secrétaire Général.

3. La Partie qui a formulé une réserve au sujet d'une disposition du présent Accord ne peut prétendre à l'application de cette disposition par une autre Partie; toutefois, elle peut, si la réserve est partielle ou conditionnelle, prétendre à l'application de cette disposition dans la mesure où elle l'a acceptée.

Article 15

1. Les difficultés relatives à l'interprétation et à l'application du présent Accord seront

fiktions-, Annahme-, Genehmigungs- oder Beitrittsurkunde einzelne oder mehrere Hoheitsgebiete bezeichnen, auf die dieses Übereinkommen Anwendung findet.

(2) Jeder Staat kann jederzeit danach durch eine an den Generalsekretär des Europarats gerichtete Erklärung die Anwendung dieses Übereinkommens auf jedes weitere in der Erklärung bezeichnete Hoheitsgebiet erstrecken. Das Übereinkommen tritt für dieses Hoheitsgebiet am ersten Tag des Monats in Kraft, der auf einen Zeitabschnitt von einem Monat nach Eingang der Erklärung beim Generalsekretär folgt.

(3) Jede nach den Absätzen 1 und 2 abgegebene Erklärung kann in bezug auf jedes darin bezeichnete Hoheitsgebiet durch eine an den Generalsekretär gerichtete Notifikation zurückgenommen werden. Die Rücknahme wird am ersten Tag des Monats wirksam, der auf einen Zeitabschnitt von sechs Monaten nach Eingang der Notifikation beim Generalsekretär folgt.

Artikel 13

Unbeschadet des Artikels 12 findet dieses Übereinkommen auf jede Vertragspartei unter Beachtung derselben Einschränkungen und Vorbehalte Anwendung, die in bezug auf ihre aufgrund des Abkommens vom 28. Juli 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge beziehungsweise des Protokolls vom 31. Januar 1967 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge übernommenen Verpflichtungen anwendbar sind.

Artikel 14

(1) Jeder Staat kann bei der Unterzeichnung oder bei der Hinterlegung seiner Ratifikations-, Annahme-, Genehmigungs- oder Beitrittsurkunde erklären, daß er von einem oder beiden der in der Anlage dieses Übereinkommens vorgesehenen Vorbehalte Gebrauch macht. Weitere Vorbehalte sind nicht zulässig.

(2) Jeder Vertragsstaat, der einen Vorbehalt nach Absatz 1 angebracht hat, kann ihn durch eine an den Generalsekretär des Europarats gerichtete Notifikation ganz oder teilweise zurücknehmen. Die Rücknahme wird mit dem Eingang der Notifikation beim Generalsekretär wirksam.

(3) Eine Vertragspartei, die einen Vorbehalt zu einer Bestimmung dieses Übereinkommens angebracht hat, kann nicht verlangen, daß eine andere Vertragspartei diese Bestimmung anwendet; sie kann jedoch, wenn es sich um einen Teilvorbehalt oder einen bedingten Vorbehalt handelt, die Anwendung der betreffenden Bestimmung insoweit verlangen, als sie selbst sie angenommen hat.

Artikel 15

(1) Schwierigkeiten in bezug auf die Auslegung und Anwendung dieses Überein-

be settled by direct consultation between the competent administrative authorities and, if the need arises, through diplomatic channels.

2. Any dispute between Parties concerning the interpretation or application of this Agreement which it has not been possible to settle by negotiation or other means shall, at the request of any party to the dispute, be referred to arbitration. Each party shall nominate an arbitrator and the two arbitrators shall nominate a referee. If any party has not nominated its arbitrator within the three months following the request for arbitration, he shall be nominated at the request of the other party by the President of the European Court of Human Rights. If the latter should be a national of one of the parties to the dispute, this duty shall be carried out by the Vice-President of the Court, or, if the Vice-President is a national of one of the parties to the dispute, by the most senior judge of the Court not being a national of one of the parties to the dispute. The same procedure shall be observed if the arbitrators cannot agree on the choice of referee.

The arbitration tribunal shall lay down its own procedure. Its decisions shall be taken by majority vote. Its award shall be final.

Article 16

1. Any Party may at any time denounce this Agreement by means of a notification addressed to the Secretary General of the Council of Europe.

2. Such denunciation shall become effective on the first day of the month following the expiration of a period of six months after the date of receipt of the notification by the Secretary General.

3. Rights and benefits acquired or in the course of being acquired by refugees under this Agreement shall not be affected in the event of the Agreement being denounced.

Article 17

The Secretary General of the Council of Europe shall notify the member States of the Council and any State which has acceded to this Agreement of:

- a. any signature;
- b. the deposit of any instrument of ratification, acceptance, approval or accession;
- c. any date of entry into force of this Agreement in accordance with Articles 10, 11 and 12;

réglées par entente directe entre les autorités administratives compétentes et, au besoin, par la voie diplomatique.

2. Tout différend entre Parties concernant l'interprétation ou l'application du présent Accord qui n'a pu être réglé par voie de négociation ou par d'autres moyens sera, à la requête de l'une des parties au différend, soumis à l'arbitrage. Chacune des parties désignera un arbitre et les deux arbitres désigneront un troisième arbitre. Si dans un délai de trois mois à compter de la requête d'arbitrage, l'une des parties n'a pas procédé à la désignation de son arbitre, ce dernier sera désigné, à la demande de l'autre partie, par le Président de la Cour européenne des Droits de l'Homme. Si le Président de la Cour européenne des Droits de l'Homme est le ressortissant de l'une des parties au différend, la désignation de l'arbitre incombera au Vice-Président de la Cour ou, si le Vice-Président est le ressortissant de l'une des parties au différend, au membre le plus ancien de la Cour qui n'est pas le ressortissant de l'une des parties au différend. La même procédure s'appliquera au cas où les deux arbitres ne pourraient pas se mettre d'accord sur le choix du troisième arbitre.

Le tribunal arbitral arrêtera sa procédure. Ses décisions seront prises à la majorité. Sa sentence sera définitive.

Article 16

1. Toute Partie peut, à tout moment, dénoncer le présent Accord en adressant une notification au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe.

2. La dénonciation prendra effet le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période de six mois après la date de réception de la notification par le Secrétaire Général.

3. Les droits et avantages acquis ou en cours d'acquisition par les réfugiés en vertu du présent Accord ne seront pas affectés en cas de dénonciation de celui-ci.

Article 17

Le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe notifiera aux Etats membres du Conseil et à tout Etat ayant adhéré au présent Accord:

- a. toute signature;
- b. le dépôt de tout instrument de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion;
- c. toute date d'entrée en vigueur du présent Accord conformément à ses articles 10, 11 et 12;

kommens werden durch unmittelbare Konsultationen zwischen den zuständigen Verwaltungsbehörden und, falls erforderlich, auf diplomatischem Weg beigelegt.

(2) Jede Streitigkeit zwischen Vertragsparteien über die Auslegung oder Anwendung dieses Übereinkommens, die nicht durch Verhandlungen oder auf andere Weise beigelegt werden konnte, wird auf Verlangen einer Streitpartei einem Schiedsverfahren unterworfen. Jede Partei bestellt einen Schiedsrichter, und die beiden Schiedsrichter bestellen einen Obmann. Hat eine Partei binnen drei Monaten nach dem Zeitpunkt, zu dem das Schiedsverfahren verlangt worden ist, keinen Schiedsrichter bestellt, so wird ein solcher auf Antrag der anderen Partei vom Präsidenten des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte bestellt. Ist der Präsident des Gerichtshofs Staatsangehöriger einer Streitpartei, so obliegt die Bestellung des Schiedsrichters dem Vizepräsidenten des Gerichtshofs oder, falls dieser Staatsangehöriger einer Streitpartei ist, dem dienstältesten Mitglied des Gerichtshofs, das nicht Staatsangehöriger einer Streitpartei ist. Das gleiche Verfahren ist anzuwenden, wenn sich die beiden Schiedsrichter nicht über die Wahl des Obmanns einigen können.

Das Schiedsgericht regelt sein Verfahren selbst. Seine Entscheidungen werden mit Stimmenmehrheit getroffen. Sein Spruch ist endgültig.

Artikel 16

(1) Jede Vertragspartei kann dieses Übereinkommen jederzeit durch eine an den Generalsekretär des Europarats gerichtete Notifikation kündigen.

(2) Die Kündigung wird am ersten Tag des Monats wirksam, der auf einen Zeitabschnitt von sechs Monaten nach Eingang der Notifikation beim Generalsekretär folgt.

(3) Aufgrund dieses Übereinkommens erworbene Rechte und Vorteile der Flüchtlinge oder Anwartschaften darauf werden durch die Kündigung des Übereinkommens nicht berührt.

Artikel 17

Der Generalsekretär des Europarats notifiziert den Mitgliedstaaten des Rates und jedem Staat, der dem Übereinkommen beigetreten ist,

- a) jede Unterzeichnung;
- b) jede Hinterlegung einer Ratifikations-, Annahme-, Genehmigungs- oder Beitrittsurkunde;
- c) jeden Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Übereinkommens nach den Artikeln 10, 11 und 12;

- d. any other act, notification or communication relating to this Agreement.
- d. tout autre acte, notification ou communication ayant trait au présent Accord.
- d) jede andere Handlung, Notifikation oder Mitteilung im Zusammenhang mit diesem Übereinkommen.

In witness whereof the undersigned, being duly authorised thereto, have signed this Agreement.

En foi de quoi, les soussignés dûment autorisés à cet effet, ont signé le présent Accord.

Zu Urkund dessen haben die hierzu gehörig befugten Unterzeichneten dieses Übereinkommen unterschrieben.

Done at Strasbourg, the 16th day of October 1980, in English and French, both texts being equally authentic, in a single copy which shall be deposited in the archives of the Council of Europe. The Secretary General of the Council of Europe shall transmit certified copies to each member State of the Council of Europe and to any State invited to accede to this Agreement.

Fait à Strasbourg, le 16 octobre 1980, en français et en anglais, les deux textes faisant également foi, en un seul exemplaire qui sera déposé dans les archives du Conseil de l'Europe. Le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe en communiquera copie certifiée conforme à chacun des Etats membres du Conseil de l'Europe et à tout Etat invité à adhérer au présent Accord.

Geschehen zu Straßburg am 16. Oktober 1980 in englischer und französischer Sprache, wobei jeder Wortlaut gleichermaßen verbindlich ist, in einer Urschrift, die im Archiv des Europarats hinterlegt wird. Der Generalsekretär des Europarats übermittelt allen Mitgliedstaaten des Europarats und allen zum Beitritt zu diesem Übereinkommen eingeladenen Staaten beglaubigte Abschriften.

Anlage**Annex****Annexe****Reservations**

Under paragraph 1 of Article 14 of this Agreement, any State may declare:

1. that insofar as it is concerned, transfer of responsibility under the provisions of paragraph 1 of Article 2 shall not occur for the reason that it has authorised the refugee to stay in its territory for a period exceeding the validity of the travel document solely for the purposes of studies or training.

2. that it will not accept a request for readmission presented on the basis of the provisions of paragraph 2 of Article 4.

Réserves

En vertu de l'article 14, paragraphe 1^{er}, du présent Accord, tout Etat peut déclarer:

1. que, en ce qui le concerne, le transfert de responsabilité selon l'article 2, paragraphe 1^{er}, n'aura pas lieu pour le seul motif qu'il a autorisé le réfugié à séjourner sur son territoire pour une durée excédant la validité du titre de voyage, uniquement à des fins d'étude ou de formation;

2. qu'il n'acceptera pas une demande de réadmission présentée sur la base des dispositions de l'article 4, paragraphe 2.

Vorbehalte

Nach Artikel 14 Absatz 1 dieses Übereinkommens kann jeder Staat erklären,

1. daß, soweit er betroffen ist, der Übergang der Verantwortung nach Artikel 2 Absatz 1 nicht allein deshalb erfolgt, weil er dem Flüchtling erlaubt hat, ausschließlich zu Studien- oder Ausbildungszwecken über die Gültigkeitsdauer des Reiseausweises hinaus in seinem Hoheitsgebiet zu bleiben;

2. daß er einem aufgrund des Artikels 4 Absatz 2 gestellten Antrag auf Wiederaufnahme nicht stattgeben wird.

Denkschrift zum Übereinkommen

A. Allgemeines

I. Zielsetzung

Das Europäische Übereinkommen über den Übergang der Verantwortung für Flüchtlinge will Schwierigkeiten bei der Auslegung jener Bestimmungen des Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 28. Juli 1951 (Genfer Konvention) beseitigen, die die Ausstellung von Reiseausweisen für Flüchtlinge betreffen¹⁾. Ausgeräumt werden sollten damit zugleich die praktischen Probleme, die sich in der Vergangenheit wegen dieser Auslegungsschwierigkeiten ergeben haben. Insbesondere soll damit künftig ausgeschlossen werden, daß ein Flüchtling nach der Genfer Konvention von dem Staat, aus dem er ausgeweist ist, nicht wieder zugelassen wird und er zugleich von dem Staat, in den er eingereist ist, nicht aufgenommen wird.

Zu diesem Zweck trifft das Übereinkommen Regelungen für den Übergang der Verantwortung auf einen anderen Staat in den Fällen von Wohnortwechsel und Niederlassung von Flüchtlingen, wobei objektive, insbesondere zeitliche Kriterien zugrunde gelegt werden.

¹⁾ Einschlägig sind hier Artikel 28 der Genfer Flüchtlingskonvention vom 28. Juli 1951 und die §§ 6 und 11 des Anhangs zur Genfer Konvention. Die Bestimmungen lauten:

Artikel 28 Reiseausweise

1. Die vertragschließenden Staaten werden den Flüchtlingen, die sich rechtmäßig in ihrem Gebiet aufhalten, Reiseausweise ausstellen, die ihnen Reisen außerhalb dieses Gebietes gestatten, es sei denn, daß zwingende Gründe der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung entgegenstehen; die Bestimmungen des Anhangs zu diesem Abkommen werden auf diese Ausweise Anwendung finden. Die vertragschließenden Staaten können einen solchen Reiseausweis jedem anderen Flüchtling ausstellen, der sich in ihrem Gebiet befindet; sie werden ihre Aufmerksamkeit besonders jenen Flüchtlingen zuwenden, die sich in ihrem Gebiet befinden und nicht in der Lage sind, einen Reiseausweis von dem Staat zu erhalten, in dem sie ihren rechtmäßigen Aufenthalt haben.

2. Reiseausweise, die auf Grund früherer internationaler Abkommen von den Unterzeichnerstaaten ausgestellt worden sind, werden von den vertragschließenden Staaten anerkannt und so behandelt werden, als ob sie den Flüchtlingen auf Grund dieses Artikels ausgestellt worden wären.

Anhang § 6

1. Zur Erneuerung oder Verlängerung der Geltungsdauer des Ausweises ist die ausstellende Behörde zuständig, solange der Inhaber sich rechtmäßig nicht in einem anderen Gebiet niedergelassen hat und rechtmäßig im Gebiet der genannten Behörde wohnhaft ist. Zur Ausstellung eines neuen Ausweises ist unter den gleichen Voraussetzungen die Behörde zuständig, die den früheren Ausweis ausgestellt hat.

2. Diplomatische oder konsularische Vertreter, die zu diesem Zweck besonders ermächtigt sind, haben das Recht, die Geltungsdauer der von ihren Regierungen ausgestellten Reiseausweise für eine Zeitdauer, die sechs Monate nicht überschreiten darf, zu verlängern.

3. Die vertragschließenden Staaten werden die Möglichkeit der Erneuerung oder Verlängerung der Geltungsdauer der Reiseausweise oder der Ausstellung neuer wohlwollend prüfen, wenn es sich um Flüchtlinge handelt, die sich nicht mehr rechtmäßig in ihrem Gebiet aufhalten und nicht in der Lage sind, von dem Lande, in dem sie rechtmäßig wohnhaft sind, einen Reiseausweis zu erhalten.

§ 11

Wechselt ein Flüchtling seinen Wohnort oder läßt er sich rechtmäßig im Gebiet eines anderen vertragschließenden Staates nieder, so geht gemäß Artikel 28 die Verantwortung für die Ausstellung eines neuen Ausweises auf die zuständige Behörde desjenigen Gebietes über, bei welcher der Flüchtling seinen Antrag zu stellen berechtigt ist.

Das Übereinkommen löst eine Vielzahl inhaltlich z.T. stark differierender bilateraler Abkommen²⁾ zu diesem Problembereich ab. Es trägt damit zur Rechtsvereinfachung im Bereich der Mitgliedstaaten des Europarates bei. Durch die Vereinfachung und Klärung der Rechtslage schafft es Rechtssicherheit für die betroffenen Flüchtlinge nach der Genfer Konvention.

Zugleich soll jeder Vertragsstaat die Entscheidungsfreiheit darüber behalten, ob er einen aus einem anderen Vertragsstaat eingereisten Flüchtling dauerhaft aufnehmen will oder nicht. Das Übereinkommen versucht so, die Interessen des Flüchtlings und die Interessen der beteiligten Staaten gleichermaßen zu berücksichtigen.

Rechte und Vorteile, die ein Flüchtling nach den bisher geltenden Abkommen erworben hat, bleiben ihm erhalten. Die Zulässigkeit wohlwollender Auslegung der Bestimmungen des Übereinkommens zugunsten der betroffenen Flüchtlinge wird ausdrücklich festgeschrieben.

Zur Vermeidung etwaiger Probleme bei der künftigen Anwendung sieht das Übereinkommen die Möglichkeit unmittelbarer Konsultation zwischen den zuständigen Verwaltungsbehörden, sowie die Möglichkeit eines Schiedsverfahrens vor.

II. Entstehungsgeschichte; Stand der Ratifikation

Das vorliegende Übereinkommen über den Übergang der Verantwortung für Flüchtlinge geht auf eine Initiative des Europaratsausschusses für Bevölkerungs- und Flüchtlingsfragen zurück. Aufgrund der Empfehlung 775 der Beratenden Versammlung vom 27. Januar 1976 setzte das Ministerkomitee des Europarates 1977 den ad hoc-Ausschuß über die rechtlichen Aspekte territorialen Asyls und Flüchtlinge (CAHAR) ein, der seit 1978 mit der Vorbereitung eines Übereinkommens beauftragt wurde. Nach Annahme des Entwurfs durch das Ministerkomitee wurde das Übereinkommen am 16. Oktober 1980 zur Unterzeichnung durch die Mitgliedstaaten des Europarates aufgelegt.

Zunächst war das Übereinkommen nur in zwei Staaten in Kraft getreten und von einer Reihe von Staaten, darunter die Bundesrepublik Deutschland, unter dem Vorbehalt der Ratifikation unterzeichnet worden.

Nach dem aktuellen Stand ist es in Dänemark, Finnland, Italien, den Niederlanden, Norwegen, Portugal, Spanien, Schweden, in der Schweiz und im Vereinigten Königreich in Kraft. Unterzeichnet, aber noch nicht ratifiziert ist das Übereinkommen von Belgien, der Bundesrepublik Deutschland, Griechenland und Luxemburg.

Von den Europaratsstaaten haben das Übereinkommen noch nicht unterzeichnet Bulgarien, Estland, Frankreich, Irland, Island, Liechtenstein, Litauen, Malta, Österreich, Polen, San Marino, die Slowakische Republik, Slowenien, die Tschechische Republik, Türkei, Ungarn und Zypern.

²⁾ Vgl. hierzu die Auflistung in dem als Anhang zu dieser Denkschrift abgedruckten Erläuternden Bericht des Europarates unter Absatz 4, Anmerkung 1.

III. Würdigung

Das Übereinkommen vermag im Bereich der Flüchtlingsfragen nach der Genfer Konvention zur Rechtssicherheit und Rechtsvereinfachung beizutragen. Die Bundesrepublik Deutschland als einer der ursprünglichen Unterzeichnerstaaten sollte nach Ansicht der Bundesregierung das Europäische Übereinkommen über den Übergang der Verantwortung für Flüchtlinge ratifizieren, nachdem es in zehn Europaratsstaaten bereits in Kraft gesetzt worden ist. In den dreizehn Jahren seit der Unterzeichnung konnten in der Bundesrepublik Deutschland wesentliche Novellen des Asylverfahrens- und des Ausländerrechts durchgeführt werden. Etwaige Unstimmigkeiten mit künftigen Gesetzgebungsvorhaben sind nunmehr nicht zu erwarten.

In der Abstimmung mit den Ländern hat sich ergeben, daß alle sich äußernden Bundesländer der Auffassung zustimmen, von der nach Artikel 14 Abs. 1 des Übereinkommens eingeräumten Möglichkeit eines Vorbehaltes Gebrauch zu machen.

Danach sollte der Vorbehalt 1 über den Nichtübergang der Verantwortung bei verlängerten Studien- und Ausbildungsaufenthalten von Flüchtlingen erklärt werden, da ein Verantwortungsübergang dem zeitlich befristeten Charakter von Studien- und Ausbildungsaufenthalten nicht gerecht wird.

Nach Auffassung der Bundesregierung sollte ferner vom zweiten möglichen Vorbehalt Gebrauch gemacht werden, da der in Artikel 4 Abs. 2 in Verbindung mit Artikel 2 Abs. 3 vorgesehene Übergang der Verantwortung, wenn sich der Flüchtling ohne Wissen der Behörden des Zweitstaates in dessen Hoheitsgebiet aufhält, eine Abkehr vom Grundsatz des Artikel 2 Abs. 1 darstellt, wonach nur die auf einer Mitwirkung des Zweitstaates beruhende Aufenthaltsgewährung die Verantwortung übergehen läßt.

B. Zu den einzelnen Bestimmungen

Hinweise zum Verständnis der einzelnen Bestimmungen des Übereinkommens über den Übergang der Verantwortung für Flüchtlinge gibt der vom Europarat herausgegebene Erläuternde Bericht aus dem Jahre 1980, der in der Anlage zu dieser Denkschrift in deutscher Übersetzung beigelegt ist und auf den Bezug genommen wird.

Zur Präambel

Die Präambel zeigt die oben unter A.I. dargelegten Regelungsziele und die Motive der Vertragsparteien auf.

Zu Artikel 1

Dieser Artikel enthält die Begriffsdefinitionen für „Flüchtling“, „Reiseausweis“, „Erststaat“ und „Zweitstaat“ im Sinne des Übereinkommens und orientiert sich an den Begriffen der Genfer Konvention vom 28. Juli 1951. Unter den Begriff des Reiseausweises, wie entsprechend der Genfer Konvention und der amtlichen schweizerischen Fassung dieses Übereinkommens der Begriff „travel document“/„titre de voyage“ zu übersetzen ist, fallen die nach Maßgabe der Genfer Konvention, aber wegen Artikel 28 Abs. 2 der Genfer Konvention auch die noch nach dem Londoner Übereinkommen betreffend Reiseausweise für Flüchtlinge vom 15. Oktober 1946 (BGBl. 1951 II S. 160 und BGBl. 1980 II S. 666) ausgestellten Reiseausweise.

Zu Artikel 2

Dieser materiell zentrale Artikel enthält vier verschiedene Übergangstatbestände für die Verantwortung für einen Flüchtling (vgl. hierzu Absatz 21 des Erläuternden Berichts des Europarats).

Danach geht die Verantwortung auf den Zweitstaat erstens dann über, wenn der Flüchtling sich mit Billigung der Behörden des Zweitstaates zwei Jahre in diesem dauernd aufgehalten hat (Artikel 2 Abs. 1, erster Fall). Nach Absatz 2 beginnt diese Zweijahresfrist aber erst mit der Kenntnis der Behörden; ein Verantwortungsübergang ohne die zumindest stillschweigende Billigung des Zweitstaates ist daher ausgeschlossen. Die Frist wird nicht unterbrochen von Abwesenheitszeiten von jeweils bis zu drei Monaten Dauer, wenn diese zusammen nicht mehr als ein halbes Jahr Abwesenheit ergeben (Artikel 2 Abs. 2, Buchstabe d). Haftzeiten, Zeiten erfolgloser Rechtsmittelverfahren und Aufenthalte zwecks Studium, Ausbildung oder medizinischer Behandlung werden auf die für den ersten Übergangstatbestand maßgebliche Zweijahresfrist allerdings nicht angerechnet (Artikel 2 Abs. 2, Buchstaben a bis c).

Der zweite Übergangstatbestand ist erfüllt, wenn der Zweitstaat dem Flüchtling den dauernden Aufenthalt gestattet hat (Artikel 2 Abs. 1, zweiter Fall).

Darüber hinaus soll drittens ein Übergang der Verantwortung auch dann stattfinden, wenn der Zweitstaat dem Flüchtling zwar keinen dauernden Aufenthalt gestattet hat, ihm jedoch gestattet, länger als für die Gültigkeitsdauer seines Reiseausweises, d. h. auch nach Ablauf des im Reiseausweis dokumentierten Rückkehrrechts auf seinem Staatsgebiet zu verbleiben. Für diesen Fall sieht Artikel 14 Abs. 1 die Möglichkeit vor, unter anderem bei der Hinterlegung der Ratifikationsurkunde den unter Nr. 1 der Anlage zum Übereinkommen formulierten Vorbehalt zu erklären, daß der Übergang der Verantwortung immer dann nicht nach Artikel 2 Abs. 1 Fall 3 stattfinden soll, wenn dem Flüchtling ausschließlich zu Studien- und Ausbildungszwecken die Anwesenheit über die Gültigkeitsdauer seines Reiseausweises hinaus gestattet wurde.

Es entspricht der Ansicht der Bundesregierung und der Länder, daß die Bundesrepublik Deutschland diesen Vorbehalt erklären sollte, wie es z. B. auch in jüngster Zeit Spanien getan hat.

Schließlich geht nach dem vierten Übergangstatbestand (Artikel 2 Abs. 3 i.V.m. Artikel 4) die Verantwortung dann über, wenn der Zweitstaat nicht mehr gegenüber dem Erststaat nach Artikel 4 die Wiederaufnahme beantragen kann, also grundsätzlich sechs Monate nach Ablauf der Gültigkeit des Reiseausweises des Flüchtlings (vgl. dazu im einzelnen unten die Erläuterungen zu Artikel 4).

Zu Artikel 3

Bevor es nicht nach den Kriterien des Artikel 2 zu einem Übergang der Verantwortung gekommen ist, bleibt der Erststaat zur Verlängerung des Reiseausweises des Flüchtlings zuständig. Eine Erleichterung für den Flüchtling bedeutet es, daß die Verlängerung in jedem Fall am Aufenthaltsort in den diplomatischen Missionen und konsularischen Vertretungen des Erststaates erfolgen kann.

Zu Artikel 4

Artikel 4 bestätigt die nach § 13 des Anhangs zur Genfer Konvention bestehende Pflicht des Erststaates, den Flüchtling wieder aufzunehmen, solange nicht die Verantwortung auf den Zweitstaat übergegangen ist. Diese Aufnahmespflicht besteht nach Artikel 4 Abs. 1 Satz 1 grundsätzlich auch nach dem Ablauf der Gültigkeit des Reiseausweises fort.

Allerdings ist der Regelungszusammenhang mit Artikel 2 Abs. 1, dritter Fall zu sehen, wonach die Verantwortung auf den Zweitstaat übergeht, wenn er den Aufenthalt nach Ablauf der Gültigkeit des Reiseausweises gestattet. In diesem Fall entfällt dann konsequenterweise nach dem Wortlaut des Artikel 4 Abs. 1 auch die Wiederaufnahmepflicht des Erststaates.

Will der Zweitstaat dagegen nicht den Übergang der Verantwortung, sondern die Wiederaufnahme des Flüchtlings im Erststaat, so kann er dies binnen sechs Monaten nach Ablauf der Gültigkeit des Reiseausweises durch einfachen Antrag erreichen. Es bleibt also die Entscheidung des Zweitstaates, ob er einen eingereisten Flüchtling dauerhaft aufnehmen möchte oder nicht.

Die Antragsfrist läuft gegebenenfalls erst ab Kenntnis über den Verbleib des Flüchtlings. Sie endet jedoch jedenfalls zwei Jahre nach Ablauf der Gültigkeit des Reiseausweises. Auch diese Bestimmung steht in einem Regelungszusammenhang mit Artikel 2, denn nach Artikel 2 Abs. 3 geht in dem Fall, daß nach Artikel 4 die Aufnahme nicht mehr beantragt werden kann, auch insgesamt die Verantwortung für den Flüchtling auf den Zweitstaat über. Auch in den problemträchtigen Fällen unbekannten Verbleibs des Flüchtlings kommt es damit innerhalb angemessener Frist zu einer an objektiven Kriterien orientierten Klärung der Verantwortlichkeit zwischen Erststaat und Zweitstaat.

Zu Artikel 5

Dieser Artikel stellt die Rechtsfolgen des Übergangs der Verantwortung fest (Absatz 1) und statuiert eine Unterrichtungspflicht des Zweitstaates gegenüber dem Erststaat über den Verantwortungsübergang (Absatz 2).

Zu Artikel 6

Artikel 6 stellt die Verantwortlichkeit des Zweitstaates für die Probleme der Familienzusammenführung nach dem Übergang der Verantwortung für den Flüchtling fest.

Zu Artikel 7

Hiernach können die zuständigen Behörden der beteiligten Staaten unmittelbar miteinander in Kontakt treten. Arti-

kel 15 schreibt diesen Weg für die Beilegung von Schwierigkeiten bei Auslegung und Anwendung des Übereinkommens vor.

Zu Artikel 8

Nach Artikel 8 Abs. 3 treten die bestehenden bilateralen Abkommen zum Regelungsbereich dieses Übereinkommens außer Kraft, sobald dieses Übereinkommen für beide Seiten des jeweiligen bilateralen Abkommens in Kraft ist. Die Bundesrepublik Deutschland ist von dieser Bestimmung bezüglich des Abkommens zwischen der Bundesrepublik Deutschland und dem Schweizerischen Bundesrat über die Abschaffung des Sichtvermerkszwangs für Flüchtlinge vom 4. Mai 1962 betroffen. Dieses Abkommen tritt nach Inkrafttreten des hier vorliegenden Übereinkommens insoweit außer Kraft, als es in seinem Artikel 4 eine Regelung über die Wiederaufnahme von Flüchtlingen enthält und in seinem Schlußprotokoll unter Nummer 1 eine Regelung des Verantwortungsübergangs enthält.

Der in dem Erläuternden Bericht des Europarates von 1980 in der Fußnote 1 zu Absatz 5 ferner genannte Entwurf eines Abkommens zwischen den Benelux-Staaten und der Bundesrepublik Deutschland über das Rückkehrrecht von Flüchtlingsarbeitern ist nicht in Kraft getreten und damit kein Anwendungsfall für Artikel 8 Abs. 3.

Die aus solchen bilateralen Abkommen und anderen Übereinkommen, insbesondere der Genfer Konvention, folgenden Rechte und Vorteile für Flüchtlinge sollen von dem vorliegenden Übereinkommen nicht geschmälert werden (Absatz 1 und Absatz 3, Satz 2). Daß Zweitstaaten verpflichtet sind, solche Flüchtlinge mit Flüchtlingen, die sie selbst als solche nach der Genfer Konvention anerkannt haben, gleichzustellen, wird hier nicht ausdrücklich festgehalten.

Den betroffenen Staaten wird ferner ausdrücklich gestattet, für Flüchtlinge vorteilhafte Regelungen dieses Übereinkommens über den eigentlichen Adressatenkreis hinaus zu gewähren (Absatz 2).

Zu den Artikeln 9 bis 17

Die Artikel regeln die Einzelheiten über Zeichnung, Ratifikation, Inkrafttreten, die nach den Artikeln 13 und 14 wirkenden Vorbehalte, Verfahren der Streitbeilegung und Kündigung entsprechend den in Europaratsübereinkommen üblichen Klauseln (vgl. dazu im einzelnen den Erläuternden Bericht des Europarates, Absätze 37 bis 40) sowie die Beitrittsvoraussetzungen für Nichtmitgliedstaaten des Europarats.

Erläuternder Bericht zum Europäischen Übereinkommen über den Übergang der Verantwortung für Flüchtlinge

Einführung

1. Die Vorbereitung des Europäischen Übereinkommens über den Übergang der Verantwortung für Flüchtlinge im Europarat basiert auf der Empfehlung 775, die auf Vorschlag des Ausschusses für Bevölkerungs- und Flüchtlingsfragen von der Beratenden Versammlung am 27. Januar 1976 angenommen wurde.
2. In diesem Text empfiehlt die Versammlung auf der Grundlage verschiedener, in der Präambel zu der Empfehlung enthaltenen Überlegungen, bezüglich derer das vom Ausschuß für Bevölkerungs- und Flüchtlingsfragen vorbereitete erläuternde Memorandum im Versammlungsdokument 3703 weitere Einzelheiten enthält, dem Ministerkomitee, einen Ausschuß aus Regierungsfachleuten mit der Erarbeitung eines Übereinkommens über die Übertragung der Verantwortung zu beauftragen.
3. Die Präambel der Empfehlung nimmt Bezug auf die Tatsache, daß die Frage der Übertragung der Verantwortung insbesondere bei der Ausstellung von Reiseausweisen häufig Schwierigkeiten hervorruft, wenn sich Flüchtlinge von einem Land in ein anderes begeben. Der Hauptgrund hierfür liegt darin, daß die Bestimmungen des Artikels 28 der Genfer Konvention vom 28. Juli 1951 über den Status von Flüchtlingen und die Bestimmungen der §§ 6 und 11 des Anhangs zu dieser Konvention verschiedene Auslegungen zulassen.

Die §§ 6 und 11 des Anhangs zu der Konvention von 1951 über den Status von Flüchtlingen befassen sich mit der Verantwortung der Staaten für die Ausstellung von Reisedokumenten. In § 6.1 heißt es: „Zur Erneuerung oder Verlängerung der Geltungsdauer des Ausweises ist die ausstellende Behörde zuständig, solange der Inhaber sich nicht rechtmäßig in einem anderen Gebiet niedergelassen hat und rechtmäßig im Gebiet der genannten Behörde wohnhaft ist. Zur Ausstellung eines neuen Ausweises ist unter den gleichen Voraussetzungen die Behörde zuständig, die den früheren Ausweis ausgestellt hat.“ Im § 11 heißt es wie folgt: „Läßt sich ein Flüchtling rechtmäßig im Gebiet eines anderen vertragschließenden Staates nieder, so geht gemäß Artikel 28 die Verantwortung für die Ausstellung eines neuen Ausweises auf die zuständige Behörde desjenigen Gebietes über, bei welcher der Flüchtling seinen Antrag zu stellen berechtigt ist.“

Im Versammlungsdokument 3703 wird erklärt, daß Flüchtlinge manchmal in eine schwierige Situation geraten, weil aus diesen Absätzen nicht eindeutig hervorgeht, was die Ausdrücke „has established lawful residence“ (sich rechtmäßig niedergelassen hat), „reside lawfully“ (rechtmäßig wohnhaft ist) und „has lawfully taken up residence“ (sich rechtmäßig niedergelassen hat) bedeuten und die Auslegung dieser Ausdrücke im Anhang in den einzelnen europäischen Ländern verschieden gehandhabt wird. Dadurch ist es manchmal schwierig, festzustellen, welcher Staat für

die Ausstellung oder die Erneuerung eines Reiseausweises eines Flüchtlings zuständig ist.

4. Die Versammlung erwähnt auch, daß bestimmte Mitgliedstaaten des Europarates bilaterale Abkommen abgeschlossen haben, in denen der Übergang der Verantwortung geregelt ist und das Versammlungsdokument 3703 geht auf diese allgemein ein¹⁾. Nachdem sich der Ausschuß für Bevölkerungs- und Flüchtlingsfragen mit diesen Abkommen befaßt hatte, kam er zu der auch in der Präambel zu der Empfehlung enthaltenen Schlußfolgerung, daß es aufgrund der Tatsache, daß diese Abkommen inhaltlich stark voneinander abweichen und lediglich zwischen bestimmten Mitgliedstaaten Geltung haben, in höchstem Maße wünschenswert wäre, diese Angelegenheit einheitlich mittels eines multilateralen Übereinkommens zwischen den Mitgliedstaaten des Europarates zu regeln.
5. In der Präambel zu der Empfehlung weist die Versammlung auch auf die Bedeutung des Europäischen Übereinkommens vom 20. April 1959 über die Abschaffung der Visapflicht für Flüchtlinge hin, durch das Reiseerleichterungen für die in den Gebieten der Unterzeichnerstaaten lebenden Flüchtlinge geschaffen werden sollen. Dieses Übereinkommen ist zwischen vierzehn Mitgliedstaaten des Europarates in Kraft.²⁾
6. 1977 beschloß das Ministerkomitee des Europarates, nachdem es sich mit der Versammlungsempfehlung 775 und anderen Empfehlungen über Flüchtlinge³⁾ genau befaßt hatte, einen ad hoc-Ausschuß über die rechtlichen Aspekte territorialen Asyls und Flüchtlinge einzurichten und ihn damit zu beauftragen, diese Empfehlungen zu überdenken und über die Möglichkeit

¹⁾ Zu diesem Abkommen zählen:

- Schweiz-Frankreich: Abkommen vom 12. April 1960 über Flüchtlingsbewegungen sowie Anhang und Abkommen vom 12. April 1960 über das Recht auf Rückkehr von Flüchtlingsarbeitern;
- Schweiz-Bundesrepublik Deutschland: Abkommen vom 4. Mai 1962 über die Abschaffung des Sichtvermerkszwangs für Flüchtlinge (und Protokoll);
- Schweiz-Benelux: Abkommen vom 14. Mai 1964 über den Aufenthalt von Flüchtlingen gemäß der Konvention über die Rechtsstellung von Flüchtlingen von 1951;
- Österreich-Benelux: Abkommen vom 12. Juni 1964 über den Aufenthalt von Flüchtlingen gemäß der Konvention über die Rechtsstellung von Flüchtlingen von 1951;
- Österreich-Frankreich: Abkommen vom 21. Oktober 1974 über den Aufenthalt von Flüchtlingen gemäß der Konvention über die Rechtsstellung von Flüchtlingen von 1951;
- Entwurf eines Abkommens zwischen den Benelux-Staaten und der Bundesrepublik Deutschland über das Rückkehrrecht von Flüchtlingsarbeitern.

²⁾ Belgien, Bundesrepublik Deutschland, Dänemark, Frankreich, Irland, Island, Italien, Liechtenstein, Luxemburg, Niederlande, Norwegen, Schweden, Schweiz und Vereinigtes Königreich. Darüber hinaus wurde das Abkommen von Portugal und Zypern unterzeichnet, jedoch nicht ratifiziert. Für Erklärungen und Vorbehalte vgl. die Sammlung „European Conventions and Agreements“ (Straßburg, 1971), Band I, S. 313-315.

³⁾ Empfehlung 773 (1976) über die Situation von „de facto“-Flüchtlingsen; Empfehlung 787 (1976) über die Harmonisierung der Auswahlpraxis gemäß der Konvention von 1951 über den Status von Flüchtlingen und dem Protokoll von 1967; Empfehlung 795 (1977) über den 20. Bericht über die Aktivitäten des Büros des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen.

und Ratsamkeit einer vom Europarat vorbereiteten Konvention oder eines anderen rechtlichen Dokumentes zu diesem Thema zu berichten.

Nach Überprüfung der Empfehlung 775 kam der ad hoc-Ausschuß zu der Ansicht, daß die praktischen Probleme im Zusammenhang mit Flüchtlingen, die sich in einem anderen Land niederlassen wollten als dem, welches ihre Reiseausweise ausgestellt hatte, mittels einer Übereinkunft gelöst werden könnten. Entsprechend der Stellungnahme des ad hoc-Ausschusses sah das Ministerkomitee bei der Aufstellung des Arbeitsprogrammes für 1978 den Entwurf eines Übereinkommens über den Übergang der Verantwortung für Flüchtlinge vor, welche sich rechtmäßig von einem Mitgliedstaat des Europarates in einen anderen bewegen. Der ad hoc-Ausschuß über rechtliche Aspekte territorialen Asyls und Flüchtlinge wurde beauftragt, den Entwurf vorzubereiten.

7. Nach seiner Fertigstellung wurde der Entwurf dem Ministerkomitee zugeleitet, das den Text des Übereinkommens annahm und anläßlich der 67. Sitzung des Ministerkomitees am 16. Oktober 1980 zur Unterzeichnung durch die Mitgliedstaaten des Europarates auflegte.

Allgemeine Erwägungen

8. Wie in der Präambel zu dem Übereinkommen erklärt, liegt der Hauptzweck dieses Übereinkommens darin, die Anwendung des Artikels 28 der Genfer Konvention von 1951 und die entsprechenden Bestimmungen im Anhang zu dieser Konvention*) durch eine einheitliche Regelung des Übergangs der Verantwortung zwischen den Mitgliedstaaten des Europarates zu erleichtern. In demselben liberalen und humanitären Geist, wie er von den Mitgliedstaaten des Europarates in der vom Ministerkomitee am 18. November 1977 angenommenen Erklärung über territoriales Asyl bekräftigt wurde, soll dieses Übereinkommen insbesondere die Bedingungen nennen, unter welchen die Verantwortung für die Ausstellung eines Reiseausweises übergeht, wenn sich ein Flüchtling von einem Land in ein anderes bewegt.
9. Um dieses Ziel zu erreichen, versucht das Übereinkommen die Interessen des Flüchtlings, dessen Position klarer und stabiler werden soll, und die Interessen der Erst- und der Zweitstaaten zum Ausgleich zu bringen.
10. In diesem Zusammenhang wurde es als wichtig angesehen, ein System einzuführen, bei dem nicht der Fall eintreten kann, daß ein Flüchtling weder vom ersten Staat wieder zugelassen wird noch im zweiten Staat als niedergelassen gilt. Die Bestimmungen des Übereinkommens sollten es ermöglichen, in jedem beliebigen Fall festzustellen, welcher Staat die Verantwortung für den Flüchtling hat.
11. Damit diese Frage einheitlich auf europäischer Ebene geregelt ist, wurde ausdrücklich festgelegt, daß die Bestimmungen bilateral zwischen zwei Vertragsstaaten abgeschlossener Abkommen, ab dem Tag, an dem das Übereinkommen in Kraft tritt, zwischen die-

sen Vertragsstaaten keine Gültigkeit mehr haben. Allerdings bleiben Rechte und Vorteile erhalten, die ein Flüchtling durch ein solches Abkommen erworben hat oder im Begriff ist, zu erwerben (vgl. Absatz 36).

12. Das Übereinkommen sieht außerdem vor, daß alle Rechte und Vorteile, die einem Flüchtling unabhängig von diesem Übereinkommen insbesondere gemäß der Genfer Konvention von 1951 und dem Protokoll von 1967 oder aber gemäß Verträgen, Abkommen oder anderen internationalen Übereinkünften oder aber gemäß nationalem Recht oder im Zuge von Maßnahmen in Anwendung dieser Dokumente gewährt werden, erhalten bleiben.

Bezüglich der Fragen, auf die sich das Übereinkommen bezieht (Frage der Niederlassung und Wiederzulassung), sollen die Bestimmungen dieses Übereinkommens in den Beziehungen zwischen den Vertragsstaaten untereinander Vorrang haben vor den entsprechenden Bestimmungen des Europäischen Übereinkommens von 1959. Andererseits behält das Übereinkommen von 1959 insoweit seine vollständige Bedeutung, als es auf Reiseerleichterungen für Flüchtlinge durch Befreiung von der Visapflicht abzielt.

13. In Artikel 8 Abs. 2 des Übereinkommens wird außerdem festgelegt, daß keine Bestimmung so ausgelegt werden soll, daß sie einen Vertragsstaat daran hindert, die aus dem Übereinkommen resultierenden Vorteile einer Person zu gewähren, die die festgesetzten Bedingungen nicht erfüllt.
14. Um die Anwendung dieses Übereinkommens zu erleichtern, ist vorgesehen, daß die zuständigen Behörden der Vertragsstaaten direkt miteinander Kontakt aufnehmen. Direkter Kontakt ist ebenso für die Beseitigung von Schwierigkeiten vorgesehen, die sich zwischen den Vertragsstaaten ergeben können. Ein solches Verfahren sollte es ermöglichen, daß in den meisten Fällen schnell eine gerechte und praktische Lösung gefunden werden kann. Darüber hinaus ist in Artikel 15 des Übereinkommens ein Schlichtungsverfahren zur Beilegung von Streitigkeiten, die nicht durch Verhandlungen aus dem Weg geräumt werden können, vorgesehen.
15. Im nachfolgenden Kommentar sind genaue Informationen über den Geltungsbereich der einzelnen Bestimmungen dieses Übereinkommens enthalten.

Kommentar zu den Bestimmungen des Übereinkommens

Präambel

16. Die Präambel legt den Zweck und das Ziel dieses Übereinkommens fest. Sie werden im Absatz 8 und folgende dieses Berichtes beschrieben. In bezug auf den vierten Absatz der Präambel kamen die für den Entwurf des Übereinkommens Zuständigen zu der Ansicht, daß die im § 11 des Anhangs zur Genfer Konvention benutzten Begriffe beibehalten werden sollten, auch wenn die französische und englische Version nicht genau übereinstimmen.

Artikel 1

17. Dieser Artikel enthält Definitionen der verschiedenen, in diesem Übereinkommen benutzten Ausdrücke.

*) Die Genfer Konvention wurde von allen Mitgliedstaaten des Europarates ratifiziert. Für Erklärungen und Vorbehalte vgl. den jährlich von den Vereinten Nationen veröffentlichten Band „Multilateral treaties in respect of which the Secretary General performs depositary functions“.

18. Die Definition von „Flüchtling“ bezieht sich auf die in der Konvention von 1951 enthaltene Definition. Es wird davon ausgegangen, daß der Flüchtling Inhaber eines gemäß Artikel 28 Abs. 1 der Konvention ausgestellten Reiseausweises ist. Man einigte sich jedoch darauf, daß für den Fall, daß Vertragsstaaten der Genfer Konvention andere Reiseausweise ausstellen, obwohl sie bezüglich Artikel 28 Vorbehalte gemacht haben, solche Ausweise für den Zweck der Anwendung dieses Übereinkommens anerkannt werden sollten.
19. Angesichts der Tatsache, daß gemäß Artikel 28 Abs. 2 der Genfer Konvention Reiseausweise, die gemäß früheren internationalen Übereinkommen ausgestellt wurden, genauso anerkannt werden sollen, als ob sie gemäß der Genfer Konvention ausgestellt worden wären, zählen zu Reiseausweisen gemäß Punkt b des Artikels 1 auch solche Reiseausweise, die gelegentlich noch gemäß dem Übereinkommen vom 15. Oktober 1946 über die Ausstellung von Reisedokumenten für Flüchtlinge (Londoner Übereinkommen) ausgestellt werden.

Artikel 2

20. Artikel 2 ist einer der wichtigsten Artikel dieses Übereinkommens. In ihm werden die verschiedenen Bedingungen genannt, unter welchen der Übergang der Verantwortung als erfolgt angesehen werden kann. Diese Bedingungen werden auf der Grundlage objektiver Kriterien definiert, wodurch sich eine Definition des Begriffs der Niederlassung, wie er in den §§ 6 und 11 des Anhangs zur Genfer Konvention zu finden ist, erübrigt.
21. Gemäß diesem Artikel kann die Verantwortung in vier Fällen übertragen werden, von denen die ersten drei Fälle im Absatz 1 und der vierte in Absatz 3 geregelt sind.

Absatz 1

- i. Im ersten Fall erfolgt der Übergang nach Ablauf eines Zeitraumes von zwei Jahren tatsächlichen und dauernden Aufenthalts im Einvernehmen mit den Behörden des zweiten Staates. Die Voraussetzung „tatsächlicher und dauernder Aufenthalt“ wurde als objektives Kriterium dafür angesehen, den Willen des Flüchtlings zur Niederlassung im Gebiet des Zweitstaates zu beurteilen. Hinsichtlich der Voraussetzung, daß der Aufenthalt dauernd sein muß, muß Artikel 2 Abs. 2 d berücksichtigt werden. Der Aufenthalt während einer Zeitdauer von zwei Jahren im Einvernehmen mit den Behörden wurde als objektives Kriterium angesehen, welches indirekt die Bereitschaft des zweiten Staates aufzeigt, dem Flüchtling die Niederlassung in seinem Gebiet zu erlauben.

Die Bestimmung, daß der Aufenthalt „mit Zustimmung der Behörden des Zweitstaates“ erfolgen muß, bedeutet, daß die Behörden des Zweitstaates ihre Zustimmung geben müssen. Eine solche Zustimmung muß nicht unbedingt durch einen formalen Akt angezeigt sein.

- ii. Der zweite Fall des Übergangs der Verantwortung liegt dann vor, wenn der Zweitstaat dem Flüchtling erlaubt, sich dauernd in seinem Staatsgebiet aufzuhalten. Diese Bestimmung bedeutet nicht un-

bedingt, daß eine Erlaubnis für ständigen Aufenthalt ausgestellt werden muß. Eine solche Aufenthaltserlaubnis ist in mehreren Mitgliedstaaten des Europarates nicht vorgesehen. Vielmehr zielt die Bestimmung darauf ab, auch die Fälle abzudecken, in denen der Aufenthalt, unabhängig von der Gültigkeitsdauer der Aufenthaltserlaubnis, de facto ein ständiger Aufenthalt ist.

- iii. Der dritte Fall des Übergangs der Verantwortung liegt dann vor, wenn der Zweitstaat dem Flüchtling gestattet hat, sich für einen längeren Zeitraum als der Reiseausweis Gültigkeit hat, in seinem Gebiet aufzuhalten. Hier wurde es nicht für notwendig erachtet, die Gültigkeitsdauer der in dem Reiseausweis enthaltenen Rückkehrbestimmung genau anzugeben, da gemäß § 13, Unterabschnitte 1 und 3 des Anhangs zur Genfer Konvention die Gültigkeitsdauer der Rückkehrbestimmung außer in Ausnahmefällen mit der Gültigkeitsdauer des Reiseausweises übereinstimmt. In der großen Mehrzahl der Mitgliedstaaten des Europarates beträgt diese Gültigkeitsdauer in der Praxis zwei Jahre. In Fällen wie oben unter ii. aufgeführt, geht die Verantwortung vor Beendigung eines zweijährigen Aufenthaltes über, nämlich sobald dem Flüchtling gestattet worden ist, im Staatsgebiet des zweiten Staates zu bleiben.

Da die gesetzlichen Bestimmungen einiger Mitgliedstaaten vorsehen, daß sich Studenten über die Gültigkeitsdauer ihrer Reiseausweise hinaus in dem betreffenden Staatsgebiet aufhalten dürfen, ist die Möglichkeit eines Vorbehalts in bezug auf diese Bestimmung vorgesehen. Hierdurch wird es einem Staat mit einer solchen Gesetzeslage ermöglicht, die Erklärung abzugeben, daß diese Bestimmung in den Fällen, in denen Flüchtlinge ausschließlich für Studien- oder Ausbildungszwecke zugelassen wurden, nicht automatisch zum Übergang der Verantwortung führt.

22. Im zweiten Unterabschnitt des Absatzes 1 wird der Zeitpunkt genannt, von dem an die im vorausgehenden Unterabschnitt vorgeschriebene Frist zu laufen beginnt, insbesondere in Fällen, in denen das Datum der Zulassung eines Flüchtlings in das Staatsgebiet des zweiten Staates nicht genau feststeht. In solchen Fällen läuft die Frist ab dem Tag, an dem der Flüchtling die für Ausländer bei ihrer Einreise in das Gebiet des Zweitstaates erforderlichen Formalitäten erledigt oder spätestens dann, wenn er eine erste Aufenthaltsgenehmigung beantragt. Es wird davon ausgegangen, daß in den Fällen, in denen ein Flüchtling das Gebiet eines Zweitstaates ohne ein Visum gemäß den Bestimmungen des Europäischen Übereinkommens von 1959 (siehe oben Absatz 5) betreten hat und seinen Aufenthalt im Einvernehmen mit dem Zweitstaat verlängert, die Frist an dem Tag der Einreise beginnt. Außerdem ist zu beachten, daß die Anwendung des Übereinkommens in den Fällen, in denen eine illegale Einreise später regulär gemacht wird, nicht ausgeschlossen ist.

Absatz 2

23. Artikel 2 Abs. 2 klärt, wie der im ersten Unterabschnitt des Absatzes 1 erwähnte Zweijahreszeitraum berechnet wird.

- Die Arten des Aufenthalts im Gebiet des Zweitstaates, die bei der Berechnung des Zweijahreszeitraums nicht berücksichtigt werden, werden in den Unterabschnitten a und b genannt.

Bei den Aufenthalten, um die es hier geht, wird angenommen, daß durch sie weder irgendeine Absicht des Flüchtlings zum Ausdruck kommt, sich in dem Gebiet des Zweitstaates niederzulassen, noch daß sich die Absicht des Staates erkennen ließe, dem Flüchtling die Niederlassung zu gestatten. Die Aufenthaltskategorien, die in diesen Bestimmungen genannt sind, entsprechen denen, die allgemein in den bilateralen Abkommen zwischen Mitgliedstaaten des Europarates enthalten sind (siehe oben Absatz 4). So werden Aufenthalte, die ausschließlich für Zwecke des Studiums, der Ausbildung oder der medizinischen Behandlung genehmigt wurden, genannt. Der Ausdruck „Ausbildung“ ergänzt das Wort „Studium“ und wurde insbesondere deshalb gewählt, um jede Art der Unterweisung als Vorbereitung für die Ausübung eines Berufs oder eines Gewerbes abzudecken. Wenn sich die Art des Aufenthaltes später ändert, so beginnt natürlich mit diesem Zeitpunkt die Fristberechnung. Die Einfügung des Ausdruckes „ausschließlich“ wurde für notwendig erachtet, um einem Flüchtling, der sich für andere Zwecke im Gebiet des Zweitstaates aufhält, die Möglichkeit zu geben, ein Studium aufzunehmen, einen Ausbildungslehrgang zu absolvieren oder eine medizinische Behandlung (z.B. im Falle eines Unfalls) in Anspruch zu nehmen, ohne daß dadurch die in Artikel 2 Abs. 1 genannte Frist unterbrochen wird.

In diesem Zusammenhang sollte darauf hingewiesen werden, daß hier nicht auf Besuche eingegangen wird, da Besuche normalerweise nur von kurzer Dauer sind, und aus diesem Grund – abgesehen von einer nachträglichen Änderung des Aufenthaltszwecks – keine Situation herbeiführen, in der die Anwendung des Artikels 2 Abs. 1 angezeigt wäre.

In Haft verbrachte Zeiträume, die dem Flüchtling aufgrund einer strafrechtlichen Verurteilung auferlegt wurden, gelten ebenfalls als Aufenthalte, die für den Übergang der Verantwortung nicht in Betracht kommen. Hierzu zählen auch Zeiten von Untersuchungshaft, die demgemäß nicht berücksichtigt werden, wenn der Flüchtling anschließend wegen einer Straftat verurteilt wird. Wenn der Flüchtling jedoch trotz einer Strafverurteilung die Genehmigung zum Bleiben erhält, so kann der Übergang gemäß den Bestimmungen des Übereinkommens stattfinden.

- Der Unterabschnitt c enthält besondere Bestimmungen für Fälle, in denen ein Flüchtling gegen eine Entscheidung Einspruch erhebt, wonach ihm der Aufenthalt nicht gestattet wird oder wonach er angewiesen wird, das Land zu verlassen, nach denen der Zeitraum, während dem sich ein Flüchtling im Gebiet des Zweitstaates aufhalten darf, um die Entscheidung über seinen Einspruch abzuwarten, nicht berücksichtigt wird. In solchen Fällen bleibt folglich der Erststaat weiterhin für die Ausstellung des Reiseausweises verantwortlich. Wenn seinem Einspruch stattgegeben wird, so wird der

Zeitraum, während dem er sich im Staatsgebiet des Staates aufhalten durfte, um die Entscheidung über seinen Einspruch abzuwarten, mitberücksichtigt.

- Unterabschnitt d schließlich geht auf die Möglichkeit ein, daß ein Flüchtling das Gebiet des Zweitstaates vorübergehend im Laufe des Zweijahreszeitraumes verlassen möchte. Hierbei ist vorgesehen, daß die Zweijahresfrist im Falle einer einmaligen Abwesenheit von höchstens drei Monaten oder mehreren aufeinanderfolgenden Abwesenheitszeiten von insgesamt höchstens sechs Monaten weiterläuft. Andererseits gilt jedoch die Bedingung des Artikels 2 Abs. 1, wonach ein fortlaufender Aufenthalt von zwei Jahren notwendig ist, als nicht erfüllt, wenn der Flüchtling das Gebiet des Zweitstaates für länger als sechs Monate verlassen hat. Der Übergang der Verantwortung erfolgt nicht, bis die Bedingungen des Artikels 2 Abs. 1 wieder erfüllt sind.

Absatz 3

24. In Absatz 3 wird ein vierter Fall genannt, in welchem der Übergang der Verantwortung als erfolgt angesehen wird. Angesichts der Tatsache, daß gemäß Artikel 4 die Wiedenzulassung innerhalb eines gewissen Zeitraumes beantragt werden muß, ist es offensichtlich, daß der Übergang der Verantwortung als erfolgt angesehen werden muß, wenn dieser Zeitraum abgelaufen ist.
25. Hier sollte festgehalten werden, daß Staaten wahrscheinlich vor allem in den Situationen, auf die sich Artikel 2 bezieht, Gelegenheit haben werden, Artikel 8 Abs. 2 für sich anzuwenden.

Artikel 3

Absatz 1

26. Angesichts des oben in Absatz 10 erwähnten Zieles wird hier noch einmal festgestellt, daß es bis zu dem Zeitpunkt, zu dem der Übergang der Verantwortung erfolgt, dem ersten Staat überlassen bleibt, einen Reiseausweis zu erneuern oder zu verlängern. Dies gilt auch dann, wenn der Prozeß der Integration des Flüchtlings in den zweiten Staat schon fortgeschritten ist.

Absatz 2

27. Durch den Wortlaut des Absatzes 2 soll es dem Flüchtling ermöglicht werden, die Verlängerung oder Erneuerung seines Reiseausweises bei den diplomatischen Vertretungen oder den hierzu berechtigten Konsulaten des Staates zu beantragen. Somit erfordert eine solche Beantragung nicht die Rückreise des Flüchtlings in den Erststaat. Wenn eine Vertretung oder entsprechende andere Stelle eine solche Erneuerung oder Verlängerung nicht vornehmen darf, ist sie trotzdem dazu verpflichtet, den Antrag des Flüchtlings an die entsprechende Behörde des Erststaates weiterzuleiten. Anders als im Artikel 6 Abs. 2 des Anhangs der Genfer Konvention wird in diesem Absatz die Zeitdauer, für die eine diplomatische Vertretung oder ein Konsulat die Gültigkeit des Reisedokuments verlängern darf, nicht begrenzt.

Artikel 4

28. Dieser Artikel soll sicherstellen, daß Flüchtlinge, die sich noch nicht im Gebiet des Zweitstaates niedergelassen haben, erneut in das Gebiet des Erststaates zugelassen werden können. Außerdem sollen hier die Bedingungen für eine solche Wiederezulassung festgelegt werden.

Gemäß § 13 des Anhangs zur Genfer Konvention ist jeder Unterzeichnerstaat dazu verpflichtet, den Inhaber eines von ihm ausgestellten Reiseausweises zu jedem Zeitpunkt während der Gültigkeitsdauer des Ausweises wieder in sein Staatsgebiet zuzulassen. Diese Verpflichtung wird auch im Artikel 4 des vorliegenden Übereinkommens aufrechterhalten. Ihr Geltungsbereich wird sogar noch erweitert, da der Zeitraum, während dessen sie zur Anwendung gelangt, über den hinausgeht, der im Anhang zur Genfer Konvention vorgesehen ist.

Absatz 1

29. Entsprechend dieser Bestimmung kann der Zweitstaat vom Erststaat – ggf. auf Verlangen des Flüchtlings – verlangen, den Flüchtling nach Ablauf seines Reiseausweises wieder zuzulassen, vorausgesetzt, dieses Verlangen wird innerhalb von sechs Monaten nach Ablauf des Ausweises vorgebracht. Diese Bestimmung kann z. B. dann angewandt werden, wenn ein Flüchtling seinen Reiseausweis hat ablaufen lassen und es versäumt hat, seine Erneuerung zu beantragen. In einem solchen Fall kann der zweite Staat vom ersten Staat die Wiederezulassung des Flüchtlings verlangen, bevor der Übergang der Verantwortung erfolgt. Gleichzeitig sagt Artikel 2 Abs. 3 des Übereinkommens ausdrücklich, daß in dem Fall, in dem der Zweitstaat eine solche Wiederezulassung nicht innerhalb des festgelegten Zeitraumes verlangt, der Übergang der Verantwortung erfolgt.

Absatz 2

30. Bedingung für den Übergang der Verantwortung ist, daß sich der Flüchtling im Einvernehmen mit den Behörden des Zweitstaates dort aufhält. Jedoch erforderte es das Bestreben, ein Gleichgewicht zwischen den gegenseitigen Verpflichtungen des Erst- und Zweitstaates herzustellen, auch für die Fälle eine Lösung zu finden, in denen sich der Inhaber eines Reiseausweises im Zweitstaat ohne Wissen der Behörden dieses Zweitstaates aufhält und sich der Kontrolle durch dessen Behörden entzieht. Aufgrund des Artikels 14 kann ein Vorbehalt in bezug auf diese Bestimmung gemacht werden.

Artikel 5

31. Auch wenn sich dieser Artikel auf den Übergang der Verantwortung für die Ausstellung eines Reiseausweises bezieht, so folgt daraus implizit, daß der Zweitstaat dem Flüchtling nach dem Übergang die Rechte und Vorteile gewähren muß, die sich aus der Genfer Konvention ergeben.

Artikel 6

32. Dieser Artikel berücksichtigt im voraus die Frage der Familienzusammenführung und bezieht sich auf den

Ehegatten des Flüchtlings und minderjährige oder von ihm abhängige Kinder. Er sollte jedoch nicht so ausgelegt werden, daß er Staaten an der Einführung oder Fortführung einer liberalen Verwaltungspraxis hindert.

Artikel 7

33. Diese extra geschaffene Möglichkeit für die zuständigen Behörden direkt miteinander in Kontakt zu treten hat keine Auswirkungen auf die normalen diplomatischen Beziehungen zwischen den Vertragsstaaten.

Artikel 8

34. Die für die Ausarbeitung des Übereinkommens Verantwortlichen legten Wert darauf, daß den Flüchtlingen keine Vorteile genommen werden, die sie insbesondere gemäß der Genfer Konvention von 1951 evtl. genießen. Hierin liegt der Zweck des Artikels 8 Abs. 1, dessen Wortlaut einer Bestimmung entspricht, welche in einer Reihe von Übereinkommen und Abkommen des Europarates enthalten ist.

Absatz 2

35. Durch diese Bestimmung des Übereinkommens ist es auch möglich, daß selbst solche Personen, die die vorgeschriebenen Bedingungen nicht erfüllen, z. B. Personen, auf die sich die Empfehlung E der Schlußakte der Genfer Konferenz von 1951 bezieht, in den Genuß der durch dieses Übereinkommen entstehenden Vorteile kommen können. Dementsprechend sollte das Übereinkommen nicht so ausgelegt werden, daß es den Erststaat, unter Berücksichtigung der Wünsche des Flüchtlings daran hindert, ihn selbst nach Ablauf des für den Übergang der Verantwortung erforderlichen Zeitraums erneut in sein Staatsgebiet zuzulassen und sein Reiseausweis zu erneuern, was unter bestimmten Umständen wünschenswert sein könnte (vgl. auch Absatz 25).

Absatz 3

36. Unter dem Ausdruck „Zweiseitige Übereinkünfte“ sind Abkommen zwischen einem Staat und einer Gruppe von Staaten zu verstehen, wie z. B. diese Abkommen, die zwischen einem bestimmten Staat und den Benelux-Staaten abgeschlossen worden sind (vgl. auch Absatz 11 des Kapitels „Allgemeine Erwägungen“).

Artikel 9 bis 17

37. Diese Artikel enthalten die Schlußklausel des Übereinkommens, welche – mit Ausnahme der Bestimmungen des Artikels 13 – auf denen basieren, die entsprechend den vom Ministerkomitee des Europarates angenommenen Modellklauseln normalerweise in den Europaratsübereinkünften enthalten sind.
38. In bezug auf Artikel 11 wird darauf hingewiesen, daß in der Praxis eine Entscheidung des Ministerkomitees, einen Nichtmitgliedstaat zum Beitritt aufzufordern, normalerweise nach einer Konsultation mit den Vertragsstaaten erfolgt, die keine Mitglieder des Europarates sind.
39. Artikel 13 betrifft die Situation, die sich aus der Tatsache ergibt, daß die Genfer Konvention für einige Staaten mit den gemäß Abschnitt B.1. des Artikels 1 der

Konvention vorgesehenen Einschränkungen sowie mit bestimmten Vorbehalten gilt.

40. In bezug auf Artikel 14 erscheint es angebracht, die Tatsache zu betonen, daß die im Anhang zum Übereinkommen vorgesehenen Möglichkeiten des Vorbehalts auf die im Text ausdrücklich genannten Bestimmungen beschränkt sind, z. B. Absatz 1, 1. Unterabschnitt des Artikels 2 im ersten Fall und Absatz 2 des Artikels 4 im zweiten Fall. Eine besondere Konse-

quenz hieraus ist, daß in dem Fall, in dem sich ein Staat auf den Grundsatz der Gegenseitigkeit gegenüber einem anderen Staat, der einen solchen Vorbehalt gemacht hat, beruft, der Staat, der den ersten Vorbehalt gemacht hat, an die Bestimmungen des Absatzes 1 des Artikels 4 über Wiedenzulassung von Flüchtlingen gebunden ist und ein Staat, der den zweiten Vorbehalt gemacht hat, dem die Bestimmungen des Absatzes 3 des Artikels 2 über den Übergang der Verantwortung entgegenstellen könnte.

04.02.94

Stellungnahme **des Bundesrates**

Entwurf eines Gesetzes zu dem Europäischen Übereinkommen vom
16. Oktober 1980 über den Übergang der Verantwortung für Flüchtlinge

Der Bundesrat hat in seiner 665. Sitzung am 4. Februar 1994 beschlossen, gegen den Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Abs. 2 des Grundgesetzes keine Einwendungen zu erheben.