

**Antwort
der Bundesregierung**

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke und der Gruppe
der PDS/Linke Liste
— Drucksache 12/2698 —**

**Stand der Harmonisierung des Asylrechts in Europa und der Bericht des
Bundesministers des Innern vom 27. April 1992 „über den Stand der
Harmonisierung des Asylrechts in Europa“**

In seinem Bericht führt der Bundesminister des Innern aus, daß die asylrechtlichen Bestimmungen des Schengener Zusatzübereinkommens „im wesentlichen Kern deckungsgleich“ sind mit dem Dubliner Übereinkommen.

Das Ratifizierungsverfahren des Schengener Übereinkommens ist eingeleitet; der Gesetzentwurf liegt dem Deutschen Bundestag vor.

Aus dem Bericht des Bundesministers des Innern an den Innenausschuß des Deutschen Bundestages wird allerdings in mehreren Abschnitten deutlich, daß dem Parlament bisher möglicherweise wesentliche Grundlagen nicht zugänglich gemacht worden sind, die für die Entscheidungsfindung der Abgeordneten wichtig sein könnten. Das betrifft u. a. die Vorarbeiten zur Harmonisierung des Asylrechts, die in der „Ad-hoc-Gruppe Einwanderung“ und der Unterarbeitsgruppe „Asyl“ geleistet worden sind.

Vorarbeiten wurden und werden in diesen Gruppen getroffen zu Fragen der „Beurteilung der Lage in Drittländern“, auf deren Grundlage dann die sog. Länderlisten „verfolgungssicherer Länder“ und/oder visumspflichtiger Länder EG-weit erstellt werden; Grundlage sind die Lageberichte der auswärtigen Vertretungen, die gegenseitig zur Verfügung gestellt werden sollen.

Per Fragebögen wurden Harmonisierungsbedarf im materiellen Asylrecht und die daraus sich ergebenden „offenen“ Fragen ermittelt.

Die von deutscher Seite Beteiligten haben hierzu Antworten und Positionen bezogen, ohne daß für die Abgeordneten oder die interessierte Öffentlichkeit diese nachvollziehbar, gegebenenfalls überprüfbar wären.

In dem Bericht werden auch grundsätzliche Schwierigkeiten der Verhandlungen angesprochen. So heißt es beispielsweise, „daß nicht alle Mitgliedstaaten die Harmonisierung des Asylrechts für so dringlich erachten, wie die Bundesrepublik Deutschland, da in anderen Mitgliedstaaten z. T. die Asylproblematik überhaupt nicht oder nicht in vergleichbarem Maße wie in Deutschland besteht.“

Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Bundesministers des Innern vom 15. Juni 1992 übermittelt.

Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext.

Zu entnehmen ist dem Bericht auch, daß eine „gemeinschaftsweit einheitliche Auslegung der in dem Übereinkommen (Dublin) verwendeten Begriffe“ erst im nachhinein erfolgen soll, obwohl Entwürfe eines Parallelabkommens zur Ausdehnung des Dubliner Abkommens auf Nicht-EG-Mitgliedstaaten schon im Juni dem Rat der Innen- und Justizminister vorgelegt werden sollen. Auch die Vorarbeiten zum Ratifizierungsverfahren in der Bundesrepublik Deutschland sind eingeleitet worden, ohne diese Begriffserklärung.

Vorbemerkung

Die Fragen beziehen sich auf die Harmonisierungsverhandlungen der Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften. Die Bundesregierung hat den Deutschen Bundestag regelmäßig über den Fortgang der Harmonisierungsverhandlungen, insbesondere hinsichtlich der Verhandlungen zu den Übereinkommen von Dublin und Schengen, unterrichtet.

Nach internationalen Gepflogenheiten wird zwischen den Regierungen Vertraulichkeit der Verhandlungen vereinbart. Aus diesem Grunde werden sämtliche in der Unterarbeitsgruppe „Asyl“ erstellte Arbeitspapiere zumindest als „vertraulich“ eingestuft.

1. Welche Mitgliedstaaten erachten die Harmonisierung des Asylrechts für nicht so dringlich wie die Bundesrepublik Deutschland, da in diesen Ländern die Asylproblematik überhaupt nicht oder nicht in vergleichbarem Maße wie in der Bundesrepublik Deutschland besteht?

Etwa 60 % aller in den Bereich der EG einreisenden Asylbewerber kommen nach Deutschland. Die anderen Mitgliedstaaten der EG sind in einem weit geringeren, untereinander stark differierenden Maße vom Asylbewerberzustrom betroffen als die Bundesrepublik Deutschland. Deutschland hat im Vergleich zu den anderen Mitgliedstaaten daher ein besonders starkes Interesse an der Harmonisierung des Asylrechts. Im übrigen wird auf die Vorbemerkung verwiesen.

2. Was genau versteht die Bundesregierung unter der „Asylproblematik“ in diesem Zusammenhang?

Darunter ist die Belastung der einzelnen Mitgliedstaaten mit unbegründeten Asylanträgen zu verstehen.

3. Wie lauten die schriftlichen Antworten der deutschen Vertreter auf den Fragebogen der Untergruppe „Asyl“ zum Harmonisierungsbedarf im materiellen Asylrecht?

Es wird auf die Vorbemerkung verwiesen.

4. Welche Fragen enthält der Fragebogen zum materiellen Asylrecht der Untergruppe „Asyl“, und nach welchen methodischen Kriterien ist der Fragebogen ausgearbeitet, und an wen genau ist er gerichtet worden?

Der Fragebogen zum materiellen Asylrecht der Unterarbeitsgruppe „Asyl“ richtet sich an die Regierungen der EG-Mitgliedstaaten. Die Fragen betreffen alle wichtigen Themenbereiche des geltenden materiellen Asylrechts in den Mitgliedstaaten (z. B. Rechtsgrundlagen, Verfolgungstatbestand).

5. Welche Punkte enthält der festgestellte Harmonisierungsbedarf?

Die niederländische EG-Präsidentschaft hat eine „Analyse der Parallelen und Unterschiede im materiellen Asylrecht der Mitgliedstaaten“ erarbeitet (WGI-Dok. 872 AS 91). Das Dokument konkretisiert den Harmonisierungsbedarf, insbesondere hinsichtlich der Merkmale des Flüchtlingsbegriffs gemäß Artikel 1 A Nr. 2 der Genfer Flüchtlingskonvention. Es ist dem Innenausschuß des Deutschen Bundestages als Anlage zu dem „Bericht über den Stand der Harmonisierung des Asylrechts in Europa“ vom 15. Mai 1992 vorgelegt worden; die Anlage ist als „VS – Nur für den Dienstgebrauch“ eingestuft.

6. Welche Fragen sind offen geblieben, wie lautet die bereits zugesetzte Antwort der deutschen Delegation auf die ergänzenden Fragen, und welche deutschen Gesetze und Verwaltungsanordnungen sind davon betroffen; welche Veränderungen ergäben sich bei einer Umsetzung dieser Antworten für die Lage der Asylbewerberinnen und Asylbewerber in der Bundesrepublik Deutschland?

Es war erforderlich, zu einzelnen Merkmalen des Artikels 1 A Nr. 2 der Genfer Flüchtlingskonvention – insbesondere zur Abgrenzung politischer Verfolgung/Strafverfolgung – eine ergänzende Bestandsaufnahme durchzuführen.

Die Antworten der Bundesregierung beschreiben die gegenwärtige Asylrechtslage in Deutschland.

Im übrigen wird auf die Vorbemerkung verwiesen.

7. Seit wann gibt es die Liste der Herkunftsländer, sog. Drittländer, über die „baldmöglichst ein erster Informationsaustausch“ stattfinden soll, hat dieser Informationsaustausch inzwischen stattgefunden, und welche Länder sind in diese Liste aufgenommen?

Die für Einwanderungsfragen zuständigen Minister haben sich auf ihrer Tagung am 11./12. Juni 1992 mit einer Liste von Herkunftsländern, über die gemeinsame Lageberichte erstellt werden sollen, befaßt.

Ein diesbezüglicher Informationsaustausch hat zwischen den Mitgliedstaaten bisher noch nicht stattgefunden.

Im übrigen wird auf die Vorbemerkung Bezug genommen.

8. Ist die Bundesregierung bereit, die zu diesen Ländern bereits vorliegenden Lageberichte der auswärtigen Vertretungen den Abgeordneten und Menschenrechtsorganisationen zur Verfügung zu stellen und die inhaltlichen Ergebnisse des Informationsaustausches auf dieser Basis bekanntzugeben?

Es sind bisher noch keine gemeinsamen Lageberichte erstellt worden.

9. Wie stellt sich die Bundesregierung das „Mittragen einer gemeinsamen Lösung“ auch dann vor, wenn dies mit Artikel 16 Abs. 2 Satz 2 GG nicht vereinbar ist, wie es der Bundesminister des Innern in seinem Bericht von der Bundesregierung fordert?

Eine europäische Harmonisierung des Asylrechts ist nur zu erreichen, wenn die Staaten bereit und nach ihrem nationalen Recht in der Lage sind, Kompromißlösungen mitzutragen.

10. Hat die Bundesregierung daran gedacht, ihre Delegationen und Verhandlungsführer in den verschiedenen europäischen Arbeitsgruppen darauf hinzuweisen, daß ihre Verhandlungsbasis u. a. der Grundrechtskatalog ist, und daß ihre Verhandlungsaufgabe nicht darin bestehen darf, mit europäischen Vereinbarungen Druck auf den deutschen Gesetzgebungsprozeß auszuüben?

Falls nein, warum nicht?

Die Bundesregierung hat auf der Basis des Artikels 16 Abs. 2 Satz 2 GG verhandelt und hat deshalb verschiedentlich Vorbehalte eingelegt.

- a) Wie bewertet unter diesem Gesichtspunkt die Bundesregierung die Feststellung des ehemaligen Bundesministers des Innern, Dr. Wolfgang Schäuble, der als Einwanderungsminister zum Zeitpunkt der Verabschiedung des Schengener Zusatzübereinkommens verantwortlich war, er werde „eine Ratifizierung des Übereinkommens ohne die notwendige Grundgesetzänderung“ nicht empfehlen (FAZ, 18. April 1992)?

Der Bundesregierung steht es nicht an, Äußerungen des Fraktionsvorsitzenden der Fraktion der CDU/CSU des Deutschen Bundestages zu kommentieren.

11. Ist die Bundesregierung bereit, die Arbeit an den an Schengen orientierten „Parallelabkommen“ mit den östlichen und südöstlichen Nachbarn einzustellen, bis die Schengen-Abkommen auf ihre Vereinbarung mit der Verfassung geprüft und der Ratifizierungsprozeß und damit die parlamentarische Beteiligung als demokratisches Minimum abgeschlossen ist?

Falls nein, warum nicht?

Der Vorentwurf eines „Parallelübereinkommens“ stimmt im wesentlichen mit dem Dubliner Übereinkommen vom 15. Juni 1990 inhaltlich überein. Er soll nach Billigung durch die für Einwanderungsfragen zuständigen Minister auf ihrer Tagung am 11./12. Juni 1992 als Grundlage für Verhandlungen mit beitritts-

willigen Drittstaaten dienen. Parallelübereinkommen sollen erst nach der Ratifizierung des Dubliner Übereinkommens durch die EG-Mitgliedstaaten unterzeichnet werden.

12. Ist die Bundesregierung bereit, den Entwurf eines „Parallelabkommens“, den die Einwanderungsminister im Juni 1992 beraten und verabschieden wollen, dem Parlament und der Öffentlichkeit vor Verhandlungsbeginn vorzulegen?
Falls nein, warum nicht?

Die Bundesregierung ist bereit, den Entwurf für ein Parallelübereinkommen dem Deutschen Bundestag zu gegebener Zeit zu übermitteln.

13. Entspricht es nach Kenntnis der Bundesregierung dem üblichen Verfahren, auf der Basis zwischenstaatlicher Vereinbarungen, die aber in der Bundesrepublik Deutschland noch nicht ratifiziert sind, Folgeabkommen mit weiteren Staaten zu schließen, wie im Falle des Rückübernahmevertrags mit Polen, auf Basis des nicht ratifizierten Schengen-Übereinkommens und so, wie es in Verhandlungen mit der ČSFR fortgesetzt worden ist?

Das Rückübernahmevertrag mit Polen vom 21. März 1991 kann nicht als Folgeabkommen zum Schengener Übereinkommen bezeichnet werden; es stand im Zusammenhang mit der Visumbefreiung für polnische Staatsangehörige.

14. Wann und mit welcher Begründung wurde die zwischen den Schengen-Staaten und Polen geschlossene Rückübernahmeverpflichtung, die sich bis zur Ratifizierung des Schengen-Übereinkommens nur auf polnische Staatsbürgerinnen und Staatsbürger beschränken sollte, auf Staatsangehörige anderer Staaten ausgedehnt, und welche Minister bzw. Ressorts der Schengen-Staaten waren an dieser Entscheidung beteiligt?

Die Beschränkung auf polnische Staatsangehörige gilt nur im Verhältnis der Schengener Vertragsstaaten zueinander, aber nicht gegenüber Polen. Diese Beschränkung ist noch nicht aufgehoben worden.

15. Sind die Verhandlungspositionen der deutschen Vertreter für das Treffen mit ČSFR-Vertretern am 5. bis 7. Mai 1992 in München im Kabinett abgestimmt worden?

Die deutsche Verhandlungsposition ist und wird soweit erforderlich innerhalb der Bundesregierung abgestimmt.

16. Auf welcher rechtlichen Basis fordert die Bundesregierung von der ČSFR die „Durchbeförderung von Drittäsländern“ im Rahmen von Abschiebungen, und wie sieht dieses Verfahren konkret aus?

Rechtliche Basis für das angestrebte Abkommen mit der ČSFR ist die im Völkerrecht bestehende Vertragsfreiheit.

Für das Verfahren gilt, daß der die Abschiebung betreibende Staat bei dem anderen Staat um Bewilligung der Durchbeförderung ersucht und daß nach Eingang der Bewilligung der Ausländer zu dem festgelegten Zeitpunkt an der festgelegten Grenzübergangsstelle den Behörden des anderen Staates zur polizeilichen Durchbeförderung übergeben wird.

17. Von welcher Seite ging die Initiative zu den Verhandlungen über ein an Schengen orientiertes Abkommen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der ČSFR aus?

Die Initiative zu Verhandlungen über ein Rückübernahmevereinkommen ging von der Bundesrepublik Deutschland aus.

18. Wie versteht die Bundesregierung die Position der ČSFR, ein Rückübernahmevereinkommen nach Vorbild des Schengen-Polen-Abkommens davon abhängig zu machen, daß sie zunächst derartige Abkommen mit Polen, Ungarn, der Ukraine und Rumänien geschlossen haben muß?

Die Bundesregierung sieht davon ab, die Verhandlungsposition eines anderen Staates nach außen hin zu kommentieren.

19. Aufgrund welcher Überlegungen hält es die Bundesregierung für gerechtfertigt, Abkommen wie das Dubliner abzuschließen, die Vorarbeiten für das Ratifizierungsverfahren einzuleiten und erst im Nachhinein die „Festlegung einer gemeinschaftsweit einheitlichen Auslegung der in dem Übereinkommen verwendeten Begriffe“ zu verhandeln?

Die einheitliche Auslegung der im Dubliner Übereinkommen verwendeten Begriffe betrifft eher technische Ausführungsregelungen. So war beispielsweise in den Verhandlungen mit den anderen Mitgliedstaaten zu klären, ob bei der Berechnung der 8-Tages-Frist in Artikel 13 Abs. 1 Buchstabe b Dubliner Übereinkommen Sonn- und nationale Feiertage bei der Fristbemessung mitzuzählen sind. Die Erörterung derartiger Fragestellungen nach Unterzeichnung des Übereinkommens ist international üblich und zweckmäßig, da dadurch die eigentlichen Vertragsverhandlungen auf das Notwendige beschränkt werden. Im übrigen wird auf die Regelungen über den Exekutivausschuß in Artikel 18 des Dubliner Übereinkommens Bezug genommen.

20. Welche Ergebnisse hat die auf der Berliner Konferenz vom Oktober 1991 eingerichtete Arbeitsgruppe, an der auch die skandinavischen Staaten beteiligt sind, bisher vorgelegt, um die auf der Konferenz beschlossenen Maßnahmen zu realisieren, und wann ist der erste Bericht dieser Arbeitsgruppe zu erwarten?

Die von der Berliner Konferenz zur Bewältigung unkontrollierbarer Wanderungsbewegungen eingesetzte Arbeitsgruppe hat

bisher zweimal unter Vorsitz Österreichs getagt und durch neun Untergruppen Vorschläge über konkrete Realisierungsmaßnahmen vorbereiten lassen.

Die Arbeitsgruppe wird bei einer dritten Sitzung voraussichtlich im Herbst 1992 den abschließenden Bericht verabschieden.

Druck: Thenée Druck, 5300 Bonn, Telefon 23 19 67

Alleinvertrieb: Verlag Dr. Hans Heger, Postfach 20 13 63, Herderstraße 56, 5300 Bonn 2, Telefon (02 28) 36 35 51, Telefax (02 28) 36 12 75
ISSN 0722-8333