

Gesetzentwurf

der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes

zu dem Protokoll vom 26. April 1994

zu den Konsequenzen des Inkrafttretens des Dubliner Übereinkommens für einige Bestimmungen des Durchführungsübereinkommens zum Schengener Übereinkommen (Bonner Protokoll)

A. Zielsetzung

Das Protokoll regelt die Anwendung asylrechtlicher Normen im Hinblick auf eine Kollision zwischen dem Schengener Durchführungsübereinkommen und dem Dubliner Übereinkommen.

Das Dubliner Übereinkommen vom 15. Juni 1990 dient der Verwirklichung eines Raums ohne Binnengrenzen im Sinne der Einheitlichen Europäischen Akte (nunmehr: Artikel 7a EG-Vertrag), in dem es die für den Bereich „Asyl“ erforderlichen Ausgleichsmaßnahmen schafft. Es entspricht außerdem der im Bereich des Innern angestrebten Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten der Europäischen Union in der Asylpolitik gemäß Titel VI Artikel K. 1 Nr. f des EU-Vertrages vom 7. Februar 1992.

Das Zustimmungsgesetz zum Dubliner Übereinkommen ist vom Deutschen Bundestag am 28. April 1994 (225. Sitzung) beschlossen worden. Es ist inzwischen in Kraft getreten (BGBl. 1994 II S. 791). Das Übereinkommen bezieht sich auf alle Mitgliedstaaten der Europäischen Union.

Das Schengener Durchführungsübereinkommen vom 19. Juni 1990 enthält gleichermaßen Zuständigkeitsregelungen für die Behandlung von Asylbegehren (Titel II, Kapitel 7).

Es ist am 1. September 1993 in Kraft getreten, allerdings noch nicht gemäß Nummer 1 der Schlußakte in Kraft gesetzt worden. Es soll zwischen den fünf Erstunterzeichnerstaaten, Portugal und Spanien angewendet werden, sobald das Schengener Informationssystem (SIS) funktionsfähig ist.

Der Schengener Exekutivausschuß hat zur Frage, welche asylverfahrensrechtlichen Bestimmungen anzuwenden sind, erklärt, daß mit Inkrafttreten des von den Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft unterzeichneten Übereinkommens von Dublin vom 15. Juni 1990 die Bestimmungen nach Titel II Kapitel 7 des Durchführungs-

Übereinkommens vom 19. Juni 1990 keine Anwendung mehr finden sollen. Zu diesem Zweck ist am 26. April 1994 in Bonn ein Protokoll unterzeichnet worden. Dieses ist gemäß Artikel 3 Abs. 1 des Textes in den Vertragsstaaten zu ratifizieren.

B. Lösung

Ratifizierung des Protokolls vom 26. April 1994. Das Protokoll bedarf nach Artikel 59 Abs. 2 Satz 1 des Grundgesetzes der Zustimmung bzw. der Mitwirkung der gesetzgebenden Körperschaften in Form eines Bundesgesetzes.

C. Alternativen

Keine

D. Kosten

Zusätzliche Kosten sind durch das Gesetz erkennbar nicht zu erwarten.

Finanzielle Belastungen entstehen nicht. Daher sind Auswirkungen auf Einzelpreise und das Preisniveau, insbesondere das Verbraucherpreisniveau, nicht zu erwarten.

Bundesrepublik Deutschland
Der Bundeskanzler
021 (32) – 680 17 – Sche 3/94

Bonn, den 17. November 1994

An die Präsidentin
des Deutschen Bundestages

Hiermit übersende ich den von der Bundesregierung beschlossenen Entwurf eines Gesetzes zu dem Protokoll vom 26. April 1994 zu den Konsequenzen des Inkrafttretens des Dubliner Übereinkommens für einige Bestimmungen des Durchführungsübereinkommens zum Schengener Übereinkommen (Bonner Protokoll) mit Begründung und Vorblatt.

Ich bitte, die Beschlußfassung des Deutschen Bundestages herbeizuführen.

Federführend ist das Bundesministerium des Innern.

Der Bundesrat hat in seiner 676. Sitzung am 4. November 1994 gemäß Artikel 76 Abs. 2 des Grundgesetzes beschlossen, gegen den Gesetzentwurf keine Einwendungen zu erheben.

Dr. Helmut Kohl

Entwurf**Gesetz****zu dem Protokoll vom 26. April 1994
zu den Konsequenzen des Inkrafttretens des Dubliner Übereinkommens
für einige Bestimmungen des Durchführungsübereinkommens
zum Schengener Übereinkommen (Bonner Protokoll)****Vom****1995**

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Dem in Bonn am 26. April 1994 von der Bundesrepublik Deutschland unterzeichneten Protokoll zu den Konsequenzen des Inkrafttretens des Dubliner Übereinkommens für einige Bestimmungen des Durchführungsübereinkommens zum Schengener Übereinkommen wird zugestimmt. Das Protokoll wird nachstehend veröffentlicht.

Artikel 2

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

(2) Der Tag, an dem das Protokoll nach seinem Artikel 3 Abs. 2 in Kraft tritt, ist im Bundesgesetzblatt bekanntzugeben.

Begründung**I. Allgemeines**

Nach dem Dubliner Übereinkommen vom 15. Juni 1990 (BGBl. 1994 II S. 791) bestimmt sich, welcher Mitgliedstaat für die Prüfung eines Asylantrages zuständig ist, der im Hoheitsgebiet der Europäischen Union gestellt wurde. Ziel der Regelungen ist insbesondere,

- Schaffung einer klaren Zuständigkeit für die Durchführung von Asylverfahren,
- parallele oder sukzessive Asylverfahren in verschiedenen Mitgliedstaaten zu vermeiden und
- zu verhindern, daß Asylsuchende innerhalb des Hoheitsgebietes der Mitgliedstaaten zu „refugees in orbit“ werden, für deren Asylantrag sich aus formalen Gründen letztlich kein Staat zuständig fühlt.

Die zur Umsetzung des Dubliner Übereinkommens mit allen Rechten und Pflichten notwendigen innerstaatlichen Voraussetzungen wurden mit der Änderung des Grundgesetzes – Artikel 16a Abs. 5 GG – und der Neuregelung des Asylverfahrensrechts geschaffen.

Der Deutsche Bundestag hat das Zustimmungsgesetz zum Dubliner Übereinkommen am 28. April 1994 (225. Sitzung, BT-Drucksache 12/6485) beschlossen. Es ist inzwischen am 7. Juli 1994 in Kraft getreten (BGBl. 1994 II S. 791).

Das Schengener Durchführungsübereinkommen vom 19. Juni 1990 (BGBl. 1993 II S. 1010) enthält gleichermaßen Zuständigkeitsregelungen für die Behandlung von Asylbegehren. Es ist am 1. September 1993 in Kraft getreten, allerdings noch nicht gemäß Nummer 1 der Schlußakte in Kraft gesetzt worden. Es soll so bald wie möglich – zunächst für die fünf Erstunterzeichnerstaaten sowie Portugal und Spanien – angewendet werden, sobald das Schengener Informationssystem (SIS) funktionsfähig ist.

Der Schengener Exekutivausschuß hat zur Frage, welche asylverfahrensrechtlichen Bestimmungen anzuwenden sind, in seiner Sitzung vom 26. April 1994 in Bonn erklärt: „Mit Inkrafttreten des von den Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft unterzeichneten Übereinkommens von Dublin vom 15. Juni 1990 finden die Bestimmungen nach Titel II Kapitel 7 des Durchführungsübereinkommens von 1990 keine Anwendung mehr. Der Exekutivausschuß beschließt, daß zu diesem Zweck ein Protokoll unterzeichnet wird, das gemäß den jeweiligen innerstaatlichen Verfassungsvorschriften rechtzeitig zur Ratifizierung, Annahme oder Genehmigung vorgelegt wird, so daß es gleichzeitig mit dem Dubliner Übereinkommen in Kraft treten kann.“

Auf der Grundlage dieses Beschlusses wurde am 26. April 1994 in Bonn das „Protokoll zu den Konsequenzen des Inkrafttretens des Dubliner Übereinkommens für einige Bestimmungen des Durchführungsübereinkommens zum Schengener Übereinkommen“ von den Mitgliedstaaten des Schengener Übereinkommens unterzeichnet. Es enthält die Regelung, daß die asylverfahrensrechtlichen Vorschriften des Schengener Durchführungsübereinkommens nicht anzuwenden sind, sobald das Dubliner Übereinkommen in Kraft getreten ist. Dieses Protokoll bedarf nach Artikel 3 Abs. 1 des Textes der Ratifizierung.

II. Zu den einzelnen Vorschriften

Zu Artikel 1

Auf das Protokoll findet Artikel 59 Abs. 2 des Grundgesetzes Anwendung, da es sich im Sinne dieser Vorschrift auf Gegenstände der Bundesgesetzgebung bezieht.

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 Protokoll nach seinem Artikel 3 Abs. 2 für die Bundesrepublik Deutschland in Kraft tritt, im Bundesgesetzblatt bekanntzugeben.

III. Schlußbemerkung

Das Protokoll regelt die Anwendung asylverfahrensrechtlicher Normen wegen einer möglichen Normenkollision. Die Vorschriften im Schengener Durchführungsübereinkommen und im Dubliner Übereinkommen sind nahezu identisch.

Finanzielle Belastungen der Wirtschaft und der betroffenen Asylbewerber entstehen nicht. Daher sind Auswirkungen auf Einzelpreise und das Preisniveau, insbesondere das Verbraucherpreisniveau, nicht zu erwarten.

Protokoll
zu den Konsequenzen des Inkrafttretens des Dubliner Übereinkommens
für einige Bestimmungen des Durchführungsübereinkommens
zum Schengener Übereinkommen (Bonner Protokoll)

Die Vertragsparteien des vorliegenden Protokolls,

gestützt auf Artikel 142 des am 19. Juni 1990 in Schengen unterzeichneten Übereinkommens zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen vom 14. Juni 1985 zwischen den Regierungen der Staaten der Benelux-Wirtschaftsunion, der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik betreffend den schrittweisen Abbau der Kontrollen an den gemeinsamen Grenzen (Durchführungsübereinkommen von 1990), dem am 27. November 1990 die Italienische Republik, am 25. Juni 1991 das Königreich Spanien und die Portugiesische Republik und am 6. November 1992 die Griechische Republik beigetreten sind,

in der Erwägung, daß das in Dublin unterzeichnete Übereinkommen vom 15. Juni 1990 über die Bestimmung des zuständigen Staates für die Prüfung eines in einem Mitgliedstaat der Europäischen Gemeinschaft gestellten Asylantrags ein Übereinkommen darstellt, das zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft im Hinblick auf die Verwirklichung eines Raumes ohne Binnengrenzen nach Artikel 142 Absatz 1 des Durchführungsübereinkommens vom 19. Juni 1990 geschlossen wurde,

sind wie folgt übereingekommen:

Artikel 1

Mit dem Inkrafttreten des in Dublin unterzeichneten Übereinkommens vom 15. Juni 1990 über die Bestimmung des zuständigen Staates für die Prüfung eines in einem Mitgliedstaat der Europäischen Gemeinschaft gestellten Asylantrags finden die Bestimmungen nach Titel II Kapitel 7 sowie die Begriffsbestimmungen „Asylbegehren“, „Asylbegehrender“ und „Behandlung eines Asylbegehrens“ nach Artikel 1 des Durchführungsübereinkommens von 1990 keine Anwendung mehr.

Artikel 2

Zu diesem Protokoll können keine Vorbehalte eingelegt werden.

Artikel 3

(1) Dieses Protokoll bedarf der Ratifikation, Annahme oder Genehmigung. Die Ratifikations-, Annahme- oder Genehmigungsurkunden werden bei der Regierung des Großherzogtums Luxemburg hinterlegt; diese notifiziert die Hinterlegung den übrigen Mitgliedsstaaten.

(2) Dieses Protokoll tritt am ersten Tag des zweiten Monats nach Hinterlegung der letzten Ratifikations-, Annahme- oder Genehmigungsurkunde in den Staaten in Kraft, in denen das Durchführungsübereinkommen von 1990 bereits in Kraft getreten ist.

In den übrigen Staaten tritt dieses Protokoll am ersten Tag des zweiten Monats nach Hinterlegung ihrer Ratifikations-, Annahme- oder Genehmigungsurkunde in Kraft, sofern das vorliegende Protokoll gemäß dem vorangegangenen Absatz in Kraft getreten ist.

(3) Die Regierung des Großherzogtums Luxemburg notifiziert allen Vertragsparteien den Zeitpunkt des Inkrafttretens.

Zu Urkund dessen haben die dazu ermächtigten befugten Unterzeichnenden dieses Protokoll unterschrieben.

Geschehen zu Bonn, am sechszwanzigsten April neunzehnhundertvierundneunzig in deutscher, französischer, griechischer, italienischer, niederländischer, portugiesischer und spanischer Sprache, wobei jeder Wortlaut gleichermaßen verbindlich ist, in einer Urschrift, die im Archiv der Regierung des Großherzogtums Luxemburg hinterlegt wird; diese übermittelt jeder Vertragspartei eine beglaubigte Abschrift.

Denkschrift

A. Allgemeines

I. Dubliner Übereinkommen vom 15. Juni 1990 und Schengener Durchführungsübereinkommen vom 19. Juni 1990

Am 15. Juni 1990 haben die Staaten der Europäischen Gemeinschaft in Dublin ein Übereinkommen geschlossen, nach dem sich bestimmt, welcher Mitgliedstaat für die Überprüfung eines Asylantrages zuständig ist, der im Hoheitsgebiet der Europäischen Union gestellt wurde.

Die zur Umsetzung des Dubliner Übereinkommens mit allen Rechten und Pflichten notwendigen innerstaatlichen Voraussetzungen wurden mit der Änderung des Grundgesetzes – Artikel 16a Abs. 5 Grundgesetz – und der Neuregelung des Asylverfahrensrechts geschaffen.

Das Ziel des Dubliner Übereinkommens ist in Zusammenhang mit der Vollendung des Europäischen Binnenmarktes zu sehen. Die hiermit verbundenen Reiseerleichterungen werden dazu führen, daß der Reiseverkehr von asylbegehrenden Ausländern aus Drittstaaten zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union zunimmt. Daraus ergeben sich folgende Schwierigkeiten:

- Asylsuchende könnten innerhalb des Gemeinschaftsgebietes zu „refugees in orbit“ werden, für deren Asylantrag sich aus formalen Gründen letztlich kein Mitgliedstaat verantwortlich fühlt;
- ein Ausländer könnte gleichzeitig oder nacheinander Asylanträge in mehreren Mitgliedstaaten stellen.

Das Dubliner Übereinkommen zielt darauf ab, derartigen Schwierigkeiten zu begegnen und klare Zuständigkeitsregelungen für die Durchführung von Asylverfahren zu schaffen. Dem Asylbewerber wird die Prüfung seines Antrages grundsätzlich garantiert. Die vorhandenen Ressourcen für die Prüfung von Asylanträgen werden nicht durch Mehrfachprüfungen belastet.

Auf dieser Zielvorstellung beruhen auch die asylrechtlichen Bestimmungen des Schengener Durchführungsübereinkommens vom 19. Juni 1990, die im wesentlichen inhaltsgleich mit den Regelungen des Dubliner Übereinkommens sind.

Mit dem Dubliner Übereinkommen werden die asylrechtlichen Verfahrensgrundsätze auf alle Mitgliedstaaten der Europäischen Union ausgedehnt.

Innerstaatliche Vorschriften über die Prüfung von Asylanträgen und die Rechtsstellung von Flüchtlingen werden durch das Dubliner Übereinkommen nicht berührt. Es regelt die Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten durch Festlegung ihrer gegenseitigen Verpflichtungen.

Die Übereinkommen sind eng verbunden mit anderen Rechtsinstrumenten zu Artikel 7a EG-Vertrag, insbesondere dem bisher noch nicht unterzeichneten Entwurf eines Außengrenzübereinkommens.

II. Ziel des Protokolls vom 26. April 1994

Das Schengener Durchführungsübereinkommen ist am 23. Juli 1993 in der Bundesrepublik Deutschland im Bun-

desgesetzblatt (BGBl. 1993 II S. 1010) veröffentlicht worden. Es ist am 1. September 1993 in Kraft getreten, allerdings noch nicht gemäß Nummer 1 der Schlußakte in Kraft gesetzt worden. Es soll zwischen den fünf Erstunterzeichnerstaaten (Benelux-Staaten, Frankreich, Deutschland) und den ab 1. März 1994 beigetretenen Staaten Spanien und Portugal angewendet werden, sobald das Schengener Informationssystem (SIS) funktionsfähig ist.

Dem Dubliner Übereinkommen vom 15. Juni 1990 ist vom Deutschen Bundestag am 28. April 1994 (225. Sitzung, BT-Drucksache 12/6485) durch Gesetz zugestimmt worden. Das Gesetz ist am 6. Juli 1994 im Bundesgesetzblatt verkündet worden (BGBl. 1994 II S. 791). Die Ratifizierung wird in Kürze abgeschlossen sein. Mit dem Inkrafttreten des Übereinkommens ist Anfang 1995 zu rechnen.

Das Protokoll vom 26. April 1994 regelt die Frage, welche asylrechtlichen Bestimmungen zur Anwendung kommen, wenn beide Übereinkommen für Mitgliedstaaten verbindlich sind.

III. Wesentlicher Inhalt des Protokolls

Nach Artikel 1 finden mit dem Inkrafttreten des in Dublin unterzeichneten Übereinkommens die Bestimmungen nach Titel II Kapitel 7 sowie die Begriffsbestimmungen „Asylbegehren“, „Asylbegehrender“ und „Behandlung eines Asylbegehrens“ nach Artikel 1 des Durchführungsübereinkommens keine Anwendung mehr. Es gelten dann ausschließlich die Regelungen des Dubliner Übereinkommens für alle Mitgliedstaaten der Europäischen Union.

B. Besonderes

1. Begriffsbestimmungen nach Artikel 1 des Schengener Durchführungsübereinkommens

Die Definitionen der Begriffe „Asylbegehren“, „Asylbegehrender“ und „Behandlung eines Asylbegehrens“ sollen keine Anwendung finden und durch die Bestimmungen des Dubliner Übereinkommens ersetzt werden. In dessen Artikel 1 Buchstabe a bis d werden fast gleichlautende Definitionen angeführt: die Begriffe „Ausländer“, „Asylantrag“, „Asylbewerber“ und „Prüfung eines Asylantrages“.

Das „Asylbegehren“ im Schengener Text wird im Dubliner Übereinkommen als „Asylantrag“ bezeichnet. Das „Asylbegehren“ enthält zusätzlich Hinweise auf Art und Form der Antragstellung. Beiden Definitionen ist jedoch gleich, daß ein Mitgliedstaat zum Schutz einer Person nach dem Genfer Abkommen unter Berufung auf den Flüchtlingsstatus im Sinne des Artikels 1 des Genfer Abkommens in der Fassung des New Yorker Protokolls ersucht wird.

Die Begriffe „Asylbegehrender“ nach dem Schengener Durchführungsübereinkommen und „Asylbewerber“ gemäß dem Dubliner Übereinkommen werden inhaltlich übereinstimmend definiert.

2. Zuständigkeit für die Behandlung von Asylbegehren

Die asylrechtlichen Vorschriften des Schengener Durchführungsübereinkommens stehen in Titel II (Abschaffung

der Kontrollen an den Binnengrenzen und Personenverkehr).

Die Zuständigkeit für die Behandlung von Asylbegehren ist in Kapitel 7 geregelt (Artikel 28 bis 38). Diese Vorschriften finden nach dem Protokoll vom 26. April 1994 keine Anwendung, wenn das Dubliner Übereinkommen in Kraft getreten ist.

Das Dubliner Übereinkommen entspricht im wesentlichen den asylrechtlichen Regelungen des Schengener Durchführungsübereinkommens. Allerdings weichen einzelne Detailregelungen voneinander ab.

Als Beispiele dafür werden im einzelnen angeführt:

a) Zuständigkeitskriterium „Aufenthaltstitel“

Nach dem Schengener Durchführungsübereinkommen werden für die Frage der Zuständigkeit nach Artikel 30 Sichtvermerk und Aufenthaltserlaubnis als gleichwertige Kriterien herangezogen. Im Dubliner Übereinkommen ist eine Rangfolge enthalten: Die Aufenthaltserlaubnis gilt als vorrangiges Zuständigkeitskriterium gegenüber dem Visum.

Diese Regelung ist sachlich gerechtfertigt, da Aufenthaltserlaubnisse in der Regel längere Gültigkeitszeiträume als das Visum umfassen.

b) Zuständigkeit bei legaler Einreise und legaler Weiterreise

Ist ein Asylbegehrender durch einen Vertragsstaat legal in einen anderen Vertragsstaat eingereist, ist nach Artikel 30 Abs. 1 Buchstabe d des Schengener Durchführungsübereinkommens der Staat für das Asyl-

verfahren zuständig, dessen Außengrenze zuerst überschritten wurde.

Nach dem Dubliner Übereinkommen ergibt sich aus Artikel 7 Abs. 1 eine gleichlautende Regelung, die allerdings eine Einschränkung enthält: Wenn ein Ausländer legal in einen Mitgliedstaat eingereist ist, in dem für ihn kein Visumzwang besteht, er seinen Antrag in einem anderen Mitgliedstaat stellt, in dem ebenfalls für ihn kein Visumzwang besteht (legale Weiterreise), so ist der zuletzt genannte Staat für die Prüfung des Asylantrags zuständig.

c) Zuständigkeit bei illegaler Einreise und illegaler Weiterreise

Bei unerlaubtem Überschreiten der Außengrenzen stellt das Schengener Durchführungsübereinkommen nach Artikel 30 Abs. 1 Buchstabe e bei der Zuständigkeit darauf ab, welche Grenzen der Asylbewerber illegal passiert hatte.

Der Vertragsstaat, in den er zuerst eingereist ist, wird für die Behandlung des Asylbegehrens zuständig.

Nach dem Dubliner Übereinkommen ergibt sich gemäß Artikel 6 Abs. 1 die gleiche Folge. Absatz 2 dieser Vorschrift stellt für den Fall der Weiterreise eine andere Rechtsfolge auf: Die Zuständigkeit des Staates erlischt, wenn sich der Ausländer nachweislich mindestens sechs Monate lang in einem weiteren Mitgliedstaat aufgehalten hat, bevor er seinen Asylantrag gestellt hatte. Nunmehr ist der Mitgliedstaat des Aufenthaltes zuständig.

