

Aus der Beratungspraxis

“Schengen-Land“

von RA Prof. Dr. Holger Hoffmann, Bremen

Schengen? – Doch, schon mal gehört. Was war es doch gleich? Nein, in diesem Fall keine technische Abkürzung wie “SIRENE” oder “EXCOM”, vielmehr geographisch bestimmbar: Ein kleiner luxemburgischer Ort an der Mosel und unmittelbar im Dreiländereck Frankreich-Luxemburg-Deutschland grenznah gelegen. Dort schlossen am 14.6.1985 zunächst die Regierungen der Benelux-Wirtschaftsunion, Deutschland und Frankreich ein Übereinkommen betreffend den schrittweisen Abbau von Kontrollen an den gemeinsamen Grenzen. Dieses Abkommen bescherte uns viele Jahre später den “unkontrollierten” Reiseverkehr innerhalb der EU-Staaten – mit Ausnahme Großbritanniens und Irlands.

Am 19.6.1990 wurde ebenfalls in Schengen von denselben Vertragspartnern ein weiteres Übereinkommen unterzeichnet, und zwar das Übereinkommen zur Durchführung des vorgenannten vom 14.6.1985. Dieses zweite Übereinkommen, kurz genannt Schengener Durchführungsübereinkommen=“SDÜ” (diese Abkürzung wird im folgenden Text verwendet), wurde wiederum fast fünf Jahre später, nämlich am 26.3.1995 in Kraft gesetzt (BGBl 1993 II 1010). Erstunterzeichnerstaaten waren Belgien, Deutschland, Frankreich, Luxemburg, die Niederlande, Spanien und Portugal.

Staatsangehörige der EU sowie Drittausländer, die sich rechtmäßig in einem der Schengen-Signatar-Staaten aufhalten, dürfen seit Inkrafttreten des SDÜ die gemeinsamen Binnengrenzen der Signatarstaaten an jeder Stelle ohne Personenkontrollen überschreiten (Art. 2 Abs. 1 SDÜ).

Zugleich sollte allerdings verhindert werden, dass die Freizügigkeit von Personen im “Schengen-Land” zu Sicherheitsdefiziten führte. Zur Kompensation wurden daher folgende “Ausgleichsmaßnahmen” beschlossen: Die Durchführung einheitlicher und verstärkter Kontrollen der Außengrenzen (Art. 3–8); eine Vereinheitlichung des Einreise- und Visumsrechts der SDÜ-Signatar-Staaten (Art. 9–27); eine Intensivierung der polizeilichen Zusammenarbeit in den Bereichen “Nacheile” und “Observation” (Art. 39–47); Zusammenarbeit im Bereich der gegenseitigen Rechtshilfe (Art. 48–58) und Auslieferung (Art. 59–66) sowie Überstellung von Straftätern (Art. 67–69); ferner wurde eine Zusammenarbeit im Bereich der Drogenbekämpfung vereinbart (Art. 70–76). Das vielleicht wichtigste Instrument im Bereich des Flüchtlings- und Asylrechts dürfte die Schaffung einer zentralen Personen- und Objektdatenbank sein (Schengener Informationssystem – “SIS” – Art. 92–119).

Ferner wurde in den Art. 28–38 vereinbart, die Asylpolitik der Signatarstaaten durch Feststellung einheitlicher

Zuständigkeitskriterien für die Behandlung von Asylbegehren und Informationsaustausch in Asylangelegenheiten zu koordinieren. Da jedoch praktisch zeitgleich am 15.6.1990 das Übereinkommen von Dublin von der damals so genannten “Ad-hoc-Gruppe Einwanderung” der EU-Staaten vereinbart worden war, in welchem die Zuständigkeitskriterien für die Prüfung von Asylanträgen enthalten war, wurde 1994 vereinbart, dass nach Inkrafttreten der Konvention von Dublin die asylrechtlichen Bestimmungen des SDÜ nicht mehr angewandt werden. Nachdem die Konvention von Dublin am 1. September 1997 in Kraft trat, ist seitdem der asylrechtliche Teil des Übereinkommens von Schengen für die alltägliche Rechtspraxis daher bedeutungslos geworden. Daran ändert sich auch nichts durch das Inkrafttreten der EU-Verordnung zur Bestimmung des zuständigen Mitgliedstaates für die Durchführung eines Asylverfahrens (sog. “Dublin-II”) zum 1. September 2003, die an die Stelle der Konvention von Dublin tritt.

Keineswegs bedeutungslos geworden sind allerdings die übrigen Teile des Schengen-Übereinkommens, den sog. “Schengen-Acquis”, d. h. die oben benannten Abschnitte des SDÜ im Bereich der Kontrollinstrumente. Im Vertrag von Amsterdam wurde das SDÜ vielmehr ausdrücklich als europarechtliches Instrument definiert und damit rechtlich von der Ebene eines Staatsvertrags mit mehreren beteiligten Staaten auf die Ebene des EU-Rechts “gehoben”.

Uneingeschränkt angewendet wird das SDÜ inzwischen in folgenden EU-Staaten: Belgien, Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Island, Italien, Luxemburg, Niederlande, Norwegen, Österreich, Schweden, Spanien und Portugal. Nur Großbritannien und Irland wenden das SDÜ nicht an, d. h. beide Staaten haben die Grenzkontrollen bei der Einreise sowohl für EU-Staatsangehörige, als auch für “Drittausländer” beibehalten.

1. Welche Bedeutung hat das Übereinkommen von Schengen in der heutigen Rechtspraxis?

Es regelt im Wesentlichen Einreise und Aufenthalt von Drittausländern. Ihnen wird ein Aufenthalt von bis zu drei Monaten nur gestattet, wenn die Voraussetzungen des Art. 5 Abs. 1 SDÜ erfüllt werden, d. h. ein gültiges Identitätspapier und ein gültiges Schengen-Visum vorgelegt werden können. Zudem muss nachgewiesen werden können, dass ein legaler Aufenthaltswitz besteht (z. B. Besuchs- oder Arbeitsaufenthalt) und der/die Betreffende über genügend finanzielle Mittel verfügt, um den Aufenthalt finanziell abzusichern. Ferner darf keine Ausschreibung im Schengener Informationssystem zur Einreiseverweigerung vorliegen.

Für Aufenthalte bis zu drei Monaten wird Drittausländern ein einheitliches “Schengen“-Visum erteilt. Dieses gilt grundsätzlich für das gesamte Schengen-Gebiet. Es

Aus der Beratungspraxis

kann von jedem der Schengen-Signatar-Staaten ausgestellt werden. Deswegen wurde der Begriff "Schengen-Land" für dieses Gebiet geprägt.

Drittausländer, die bereits in einem der Schengen-Staaten mit einem Aufenthaltstitel leben, der nach dem jeweiligen nationalen Ausländerrecht ausgestellt wurde, dürfen sich bis zu drei Monaten visumsfrei im gesamten Schengen-Gebiet frei bewegen oder über die Außengrenzen in das Schengen-Gebiet einreisen, um sich in den Schengen-Staat zu begeben, in welchem sie ihren gewöhnlichen Aufenthalt haben.

Visa für einen Aufenthalt von mehr als drei Monaten bleiben jedoch nationale Visa, die von jedem der Schengen-Vertragspartner nach Maßgabe des jeweiligen nationalen Rechts erteilt werden.

Einige Beispiele: Ein Tunesier lebt in Rom und besitzt eine Aufenthaltserlaubnis für einen längeren Aufenthalt in Italien. Er möchte für sechs Wochen seinen Bruder besuchen, der in Deutschland studiert und im Besitz einer Aufenthaltsbewilligung ist. Sofern der Tunesier nicht zur "Einreiseverweigerung" im SIS ausgeschrieben ist, erfüllt er die Einreisevoraussetzungen des Art. 5 Abs. 1 a, c und e SDÜ. Sein Aufenthalt ist damit durch Art. 21 SDÜ erlaubt. Obwohl er "Drittausländer" ist (Tunesier), benötigt er kein besonderes Visum für seinen Aufenthalt in Deutschland.

Zweites Beispiel: Ein belgischer Installateurbetrieb wird beauftragt, in Aachen/Deutschland an einem Neubau Installationsarbeiten durchzuführen. Für diese Arbeiten werden ca. vier Wochen veranschlagt. Der Betrieb will neben drei belgischen Staatsangehörigen, die dort als Arbeitnehmer beschäftigt sind, auch den seit vier Jahren bei der Firma beschäftigten Marokkaner M. einsetzen. M. verfügt über ein gültiges Aufenthaltsrecht in Belgien. Er darf sich damit gemäß Art. 21 Abs. 1 SDÜ für die Zeit der Erwerbstätigkeit in Deutschland aufhalten. Er braucht hierfür weder ein besonderes Visum, noch eine Arbeitserlaubnis. Aufgrund der Dienstleistungsfreiheit gem. Art. 59 ff. EG-Vertrag sind Aufenthalt und Arbeit in Deutschland erlaubt.

Drittes Beispiel: Eine ukrainische Staatsangehörige hat von Frankreich ein nationales Visum erhalten, um dort für zwei Jahre zu studieren. Sie bucht einen Flug von Kiew nach Frankfurt, um in Deutschland noch kurze Zeit Bekannte zu besuchen und dann nach Frankreich weiterzureisen. Die französische Aufenthaltsgenehmigung berechtigt sie, über Deutschland ein- und über Frankreich weiterzureisen. Allerdings ist die Aufenthaltsdauer für eine Durchreise auf die "notwendige Reisezeit beschränkt" und darf daher fünf Tage nicht überschreiten (Art. 11 Abs. 1 b SDÜ analog).

Die Beispiele verdeutlichen: Das SDÜ knüpft an den Besitz eines nationalen Aufenthaltstitels eines der EU-Staaten an und bezweckt, einem Drittausländer, der rechtmäßig in einem der Schengen-Staaten lebt, Reisefreizügigkeit und gegebenenfalls auch Arbeitsmöglichkeiten in einem der Schengen-Staaten zu gewähren. Zu beachten ist aller-

dings, dass ein Visum für einen Aufenthalt von mehr als drei Monaten jeweils an Drittausländer als "nationales Visum" des EU-Aufenthaltsstaates erteilt wird (Art. 18 SDÜ). Diese Erteilung erfolgt nicht nach den "Schengen-Regelungen", sondern nach denen des jeweiligen nationalen Rechts des "Daueraufenthaltsstaates". Ein "Drittstaatler", der bereits in einem Schengen-Staat mit einem nationalen Aufenthaltsrecht lebt, darf sich bis zu drei Monaten pro Halbjahr im gesamten Schengen-Gebiet frei bewegen (Art. 21 Abs. 1 SDÜ), sofern er nicht in einem der Schengen-Staaten zur "Einreiseverweigerung" ausgeschrieben ist.

Ein Verstoß gegen die Vorschriften wäre allerdings gegeben, wenn der Drittstaatler seine Reisefreiheit so nutzt, dass er sich häufiger in einem anderen Schengen-Staat aufhält als demjenigen, für den er einen Aufenthaltstitel besitzt. Art. 21 SDÜ umfasst nicht das Recht, seinen Lebensmittelpunkt aus dem Vertragsstaat, für welchen ursprünglich eine längerfristige Aufenthaltsgenehmigung erteilt war, in einen anderen Vertragsstaat zu verlagern.

Erwerbstätigkeit während des Kurzaufenthaltes in dem anderen Vertragsstaat ist nicht ausgeschlossen. Dies gilt insbesondere für diejenigen Drittstaatler, die ordnungsgemäß und dauerhaft in einem Unternehmen mit Sitz in einem EU-Staat beschäftigt sind. Sie dürfen gem. Art. 21 Abs. 1 SDÜ auch ohne Arbeitsgenehmigung bis zu drei Monaten vorübergehend im Rahmen des freien Dienstleistungsverkehrs für die Firma, bei der sie angestellt sind, in einem anderen Staat von "Schengen-Land" beruflich tätig werden.

2. Übernahmeverpflichtungen aufgrund SDÜ oder Konvention von Dublin

Sofern ein Staat, der die Konvention von Dublin mitunterzeichnet hat, aufgrund jener Regelungen für die Behandlung eines Asylantrages zuständig ist, ist auch dieser Staat gemäß Art. 10 ff. SDÜ verpflichtet, den Asylantragsteller von jenem Vertragsstaat zu übernehmen, in dem die Person sich tatsächlich aufhält. Insoweit handelt es sich um eine "lex specialis".

Wenn ein Drittstaatsangehöriger jedoch über eine (nationale und längerfristige) Aufenthaltsgenehmigung eines Vertragsstaates oder einen vorläufigen Aufenthaltstitel eines Vertragsstaates verfügt, kann er gem. Art. 23 Abs. 2 und Abs. 4 SDÜ in jenen anderen Vertragsstaat zurückgewiesen, zurückgeschoben oder abgeschoben werden, in welchem er seinen gewöhnlichen Aufenthalt aufgrund Aufenthaltsgenehmigung zu nehmen hatte. Insoweit bedarf es keiner besonderen "Rückführungsvereinbarungen".

Das Kontrollverfahren wird im "Schengen-Handbuch" für die kontrollierenden Beamten (in Deutschland Bundesgrenzschutz, in den anderen Staaten teils Grenzschutzbehörden, teils Polizei) verbindlich vorgeschrieben. Dieses Handbuch ist zunächst nur eine innerdienstliche Vorschrift, die sich an die kontrollierenden Beamten der Ver-

tragsstaaten als Adressaten richtet. Die EU hat dieses Schengen-Handbuch jedoch bereits veröffentlicht (Schengen-Handbuch für die Grenzkontrolle – ABIEG C 313, vom 16.12.2002 – S. 97 ff. (239 S., M3243)). Ferner veröffentlicht wurde das Handbuch über die gemeinsamen konsularischen Instruktionen (ABIEG C 313 16.12.2002 – S. 1 ff. (96 S., M3818)) sowie das SIRENE-Handbuch (ABIEG C 38 17.02.2003, S. 1 ff. (24 S., M3819)). Die Handbücher sind auf der Seite www.europa.eu.int/eur-lex/de/index.html erhältlich.

3. "SIS"

Für Asylverfahren behält das SDÜ auch weiterhin Bedeutung im Hinblick auf das Schengen-Informationssystem (SIS – Art. 92–118 SDÜ). Es handelt sich um ein elektronisches Erfassungs- und Abfragesystem zur Personen- und Sachfahndung innerhalb der Vertragsstaaten. Die einheitlich strukturierten Fahndungsdaten werden über einen Zentralrechner in Straßburg unter den Mitgliedstaaten ausgetauscht. Jedes nationale Informationssystem hat "on-line" Zugriff. Die Fahndungsdaten werden allen berechtigten "nationalen Endnutzern" (d. h. Polizeibeamten) zur Verfügung gestellt. Diese können über eine der Datenstationen der Polizeibehörden der Vertragsstaaten direkt untereinander Kontakt aufnehmen.

In Deutschland haben alle Polizeidienststellen des Bundes und der Länder, alle Grenzschutzstellen, der Sicherheitsdienst des Deutschen Bundestages, das Zollkriminalamt und die Zollfahndungsdienststellen über das Informationssystem der deutschen Polizei (INPOL) Zugriff auf das SIS. Auf Ausschreibungen gem. Art. 96 SDÜ (Einreiseverweigerung) haben auch das Bundesverwaltungsamt und damit indirekt sämtliche deutschen Auslandsvertretungen und alle Ausländerbehörden Zugriff. Damit sind die gesamten Personen- und Sachfahndungen aller Schengen-Staaten miteinander verknüpft und innerhalb Sekunden abzufragen. Im Jahre 1999 – eine neuere Zahl war dem Verfasser nicht verfügbar – wurde das SIS in Deutschland monatlich ca. 5 Mio. mal abgefragt. Das SIS hat auch nicht eigentliche "Konkurrenz" dadurch erhalten, dass am 15. Januar 2003 "EURODAC" in Kraft getreten ist. Der Anwendungsbereich von EURODAC ist wesentlich kleiner, als der des SDÜ: EURODAC speichert nur Fingerabdrücke, und zwar jene, die Asylantragstellern in deren Asylverfahren abgenommen wurden. Diese werden dann EU-weit "abgeglichen". Damit soll insbesondere die Zuständigkeit des Staates belegt werden, über dessen Außengrenze der Asylantragsteller in die EU eingereist ist. Der

Zentralcomputer arbeitet daher nur mit einem Erkennungssystem für Fingerabdrücke und hat nicht die umfassende Personen- und Sachfahndung zum Gegenstand, die mit dem Schengen-Informationssystem genutzt werden kann.

Wenn im SIS eine Einreiseverweigerung vermerkt ist, kann das weitreichende Konsequenzen für den betroffenen Ausländer haben. So kann es vorkommen, dass ein Ausländer nach einem erfolglosen Asylverfahren in Deutschland abgeschoben wurde oder aus einem anderen Grund eine Einreiseverweigerung im SIS eingetragen worden ist. Beantragt er später von seinem Heimatstaat aus ein Visum für einen Schengen-Staat etwa zur Familienzusammenführung, steht dem die Einreiseverweigerung entgegen. In diesem Fall muss man sich an die deutsche Ausländerbehörde wenden, die zuletzt für den betroffenen Ausländer zuständig war, und beantragen, dass die Löschung der Einreiseverweigerung veranlasst wird. Dasselbe gilt dann, wenn die Einreiseverweigerung auf der Entscheidung eines anderen "Schengenstaates" beruhen sollte: Auch dort ist für die Aufhebung und Mitteilung "an das System" jeweils die Behörde zuständig, die die Einreiseverweigerung an das SIS gemeldet hat.

Das Verfahren der Eintragung, Änderung und Löschung von Vermerken im SIS ist im Detail sehr kompliziert, weil polizei-, datenschutz- und ausländerrechtliche Regeln gleichzeitig zu beachten sind. Es würde den Rahmen dieses Beitrags sprengen, die Einzelheiten zu erörtern. Empfohlen sei daher für den Bedarfsfall, einen im Ausländerrecht versierten Anwalt zu konsultieren.

4. Zusammenfassung

Für Drittstaatsangehörige, die entweder über eine längerfristige Aufenthaltsgenehmigung für einen der Schengen-Staaten verfügen oder in eines dieser Länder einreisen wollen, hat das SDÜ größere Freizügigkeit ermöglicht. Unmittelbar für das Asylrecht hat das Übereinkommen heute keine Bedeutung mehr. Mittelbar ist es jedoch auch asylrechtlich noch bedeutsam über das "Schengener Informationssystem": Findet sich dort beispielsweise eine Fahndungsnotierung oder eine "Einreiseverweigerung", kann repressiv/polizeistatlich eingegriffen und gegebenenfalls auch an der Grenze zurückgewiesen oder zurückgeschoben werden. In der polizeilichen und vollzugsbehördlichen Praxis besitzt das Schengen-Informationssystem daher erhebliche Bedeutung. Diese wird durch "EURODAC" nicht gemindert.