

Kleine Anfrage

der Abgeordneten Josef Philip Winkler, Volker Beck (Köln), Marieluise Beck (Bremen), Monika Lazar, Jerzy Montag, Claudia Roth (Augsburg), Irmingard Schewe-Gerigk, Hans-Christian Ströbele, Silke Stokar von Neuforn, Jürgen Trittin, Wolfgang Wieland und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Rettung bzw. Aufnahme von auf dem Seeweg befindlichen Migrantinnen und Migranten sowie von Flüchtlingen

Auch in diesem Jahr sind wieder Hunderte von Menschen bei dem Versuch ertrunken, über den Atlantik bzw. das Mittelmeer Europa zu erreichen. Mindestens 490 Bootsflüchtlinge sind nach Angaben der Regionalregierung der Kanaren auf dem Weg von Afrika auf die Kanarischen Inseln ums Leben gekommen. Die Summe bezieht sich jedoch ausschließlich auf geborgene Todesopfer. Hilfsorganisationen wie das Rote Kreuz und der Rote Halbmond schätzen die Zahl der Todesopfer bei den gefährlichen Überfahrten dagegen auf bis zu 3 000. Insgesamt seien seit Januar bisher rund 19 000 Bootsflüchtlinge auf den Kanaren gelandet, fast drei Mal so viele wie im gesamten Jahr 2005.

Auch in Sizilien sind nach Angaben der italienischen Regierung in den ersten sieben Monaten des Jahres über 12 000 afrikanische Flüchtlinge aufgegriffen worden (SPIEGEL ONLINE vom 29. August 2006).

Bei der Rettung bzw. der Aufnahme von auf dem Seeweg befindlichen Migrantinnen und Migranten bzw. von Flüchtlingen gibt es drei Problemfelder:

1. Zivilen Handelsschiffen wird immer wieder – auch durch Mitgliedstaaten der Europäischen Union – das Anlaufen von Häfen zum Absetzen von aus Seenot geretteten Personen untersagt. Die hierdurch bedingten Verzögerungen kosten die betroffenen Reedereien Zeit und Geld. Der Generalsekretär der International Chamber of Shipping wandte sich daher am 7. Mai 2004 brieflich an den Generalsekretär der Vereinten Nationen, Kofi Annan. Er wies darauf hin, dass aufgrund dieses Verhaltens der eigentlich zuständigen Aufnahmeländer zivile Handelsschiffe ohne Hilfe zu leisten immer häufiger an Booten vorbeifahren würden, in denen sich in Seenot geratene Personen befinden.

Im Mai 2004 hatte die International Maritime Organization der Vereinten Nationen (IMO) Änderungen der „International Convention for the Safety of Life at Sea“ von 1974 (SOLAS) sowie der „International Convention on Maritime Search and Rescue“ von 1979 (SAR) beschlossen (Resolutionen MSC 153 (78) und MSC 155 (78)). Diese Beschlüsse verpflichten die Unterzeichnerstaaten, mit den Kapitänen der betroffenen Schiffe zusammenzuarbeiten, um ihnen ein unverzügliches Anlegen und Absetzen von aus Seenot geretteten Personen zu ermöglichen. Die Änderungen von SOLAS und SAR sind mit dem 1. Juli 2006 in Kraft getreten und seitdem für die Unterzeichnerstaaten unmittelbar bindend.

Die IMO sprach von einem „Meilenstein“. Die Folgen der bisherigen Rechtslage seien für die Menschen „beängstigend“ gewesen. Nunmehr aber würde durch diese „einmalige“ Staatenverpflichtung die „jahrhundertealte Seefahrertradition gestärkt, Mitmenschen in Seenot zu helfen und zu retten“ (imo.org/home.asp).

Auch der Hohe Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen (UNHCR) hat diese Änderungen des völkerrechtlichen Seerechts begrüßt (www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/news/opendoc.htm?tbl=NEWS&page=home&id=44a56a724). Es hatte immer schon den Standpunkt vertreten, dass aus Seenot gerettete Flüchtlinge der Zugang zu dem nächstgelegenen geeigneten Hafen ermöglicht werden müsste. Geeignet sind nach dem UNHCR solche Länder, in denen die Rechte von Flüchtlingen effektiv gewahrt werden und deren Versorgung voll gewährleistet ist (vgl. „Background Discussing Paper informing the Expert Roundtable on Rescue at Sea and Maritime Interception in the Mediterranean“ vom 18. August 2005, S. 7, zit. nach: Europarats-Dokument CAHAR (2005) 16, vom 23. Oktober 2005).

Die Parlamentarische Versammlung des Europarates hatte dementsprechend am 29. Januar 2004 in einer Empfehlung „Hilfe und Schutz für Asylsuchende in europäischen Häfen und Küstengebieten“ die Unterzeichnerstaaten aufgefordert, „ihre Zuständigkeit für die Bearbeitung von Asylanträgen anzuerkennen, wenn sie der erste Anlaufhafen auf der vorgesehenen Fahrroute des Schiffes sind, dass diese Personen aus Seenot gerettet hat“ (Bundestagsdrucksache 15/2788 vom 25. März 2004, S. 34, 35).

2. Kapitäne werden mitunter aufgrund des Absetzens von aus Seenot geretteten Drittstaatsangehörigen wegen angeblicher Beihilfe zur illegalen Einreise strafrechtlich verfolgt. So hat z. B. erst jüngst ein Gericht auf Sizilien beschlossen, am 27. November 2006 die Hauptverhandlung gegen Elias Bierdel, den früheren Chef der deutschen Hilfsorganisation Cap Anamur, zu beginnen. Elias Bierdel sowie der damalige Kapitän und der erste Offizier des Schiffes Cap Anamur hatten vor zwei Jahren 37 Afrikanerinnen und Afrikaner aus Seenot gerettet. Nach einer dreiwöchigen Odyssee im Mittelmeer und einem Tauziehen mit den italienischen Behörden durften die Flüchtlinge schließlich in Sizilien an Land gehen. Die drei Angeklagten werden beschuldigt, Beihilfe zur illegalen Einwanderung geleistet zu haben (vgl. FAZ vom 5. Juli 2006).
3. Die Möglichkeiten – aber auch die Grenzen – beim Umgang mit auf hoher See kontrollierten irregulären Migrantinnen und Migranten bzw. mit Flüchtlingen durch Grenzschützerinnen und -schützer aus den Mitgliedstaaten der EU ist unklar:

In ihrem Aktionsplan zur Verbesserung des Schutzes der EU-Seegrenzen hatten die Innen- und Justizministerinnen bzw. -minister der EU vorgeschlagen, dass die Menschen, die bei Kontrollen auf hoher See durch Grenzschützerinnen und -schützer aus den Mitgliedstaaten der EU aufgegriffen worden sind, in die Transitländer zurücktransportiert werden sollten, wo sie ihre Schiffsreise begonnen hatten. Dort sollten sie in Auffanglagern auf ihre endgültige Abschiebung in ihre Herkunftsländer warten. Aber – so heißt es in dem Aktionsplan ausdrücklich – in diese Auffangzentren dürften „keine Asylbewerber aufgenommen werden“ (Ratsdok. 15445/03 vom 28. November 2003, S. 11). Wie aber auf hoher See einerseits zwischen Migrantinnen und Migranten und Flüchtlingen auf der anderen Seite unterschieden werden soll bzw. wie mit an Bord genommenen Asylsuchenden verfahren werden soll, ließ der Seegrenzen-Aktionsplan der EU offen. Die von der EU in Auftrag gegebene Durchführbarkeitsstudie zur Intensivierung der europäischen Seegrenzkontrollen war zumindest in einem Punkt präziser gewesen: Sie hatte empfohlen, dass Asylanträge von Personen, die bei Kontrollen durch Organe

der EU auf hoher See aufgegriffen worden sind, in den zuständigen Einrichtungen der Mitgliedstaaten bearbeitet werden sollten (Ratsdok. 11490/1/03 vom 19. September 2003, S. 64). In diesem Kontext hatte die damalige niederländische EU-Ratspräsidentschaft im September 2004 angeregt, ein Pilotprojekt zu starten für ein System zur gemeinsamen Behandlung von Anträgen u. a. von Asylsuchenden, die auf hoher See aufgegriffen worden sind (Ratsdok. 12710/04 vom 22. September 2004).

Der UNHCR hält das Anhalten und die Kontrolle von Schiffen sowohl in eigenen Hoheitsgewässern bzw. in internationalen Gewässern zur Verhinderung der irregulären Migration für grundsätzlich zulässig. Gleichwohl hat der UNHCR große Bedenken, wenn bei Kontrollen auf Hoher See eine Prüfung von Asylgesuchen durchgeführt wird. Asylanträge sollten – dem Non-Refoulement-Gebot der Genfer Flüchtlingskonvention entsprechend – an „sicheren Orten“ stattfinden, die – so der UNHCR – die Rechte von Flüchtlingen effektiv gewahrt werden und deren Versorgung voll gewährleistet ist. Sofern diese Flüchtlinge bei Kontrollen auf hoher See aufgegriffen werden, läge – so der UNHCR – der nächstgelegene sichere Hafen grundsätzlich im Flaggenstaat des Patrouillenbootes (vgl. „Background Note on the Protection of Asylum-Seekers and Refugees rescued at Sea“ vom 18. März 2002, S. 8, zit. nach: Europarats-Dokument CAHAR (2005) 16, vom 23. Oktober 2005).

Die Parlamentarische Versammlung des Europarates hatte vor diesem Hintergrund in ihrer o. g. Empfehlung aus dem Jahr 2004 die Konventionsstaaten dazu aufgefordert, „Patrouillenfahrten auf See so durchzuführen, dass die Flüchtlingskonvention von 1951 und die Europäische Menschenrechtskonvention von 1950 in vollem Umfang eingehalten werden“.

Der UNHCR hat in seinen beiden o. g. Papieren (und zuletzt angesichts der Ereignisse um den spanischen Trawler Francisco Catalina, dem im Juli 2006 mit 51 Flüchtlingen an Bord das Anlegen in Malta nicht gestattet worden war) angeregt, dass eine Vereinbarung zur Teilung der Verantwortung zwischen den Staaten, die aus Seenot gerettete Asylsuchende aufnehmen und anderen Mitgliedstaaten der EU erarbeitet werden solle (www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/news/opendoc.htm?tbl=NEWS&page=home&id=44bcbaec16). Dies sei nicht nur ein Akt der Solidarität mit denjenigen Ländern, die von der Aufnahme aus Seenot geretteter irregulärer Einwanderinnen und Einwanderer bzw. Flüchtlinge am stärksten betroffen sind. Ein derartiges verbindliches System der Verantwortungsteilung könnte die Furcht der Mitgliedstaaten (wie Malta, Italien und Spanien) vor steigenden Asylbewerberzahlen mildern und sie unterstützen, ihren völkerrechtlichen humanitären Verpflichtungen nachzukommen.

Auch das Europäische Parlament (EP) hat in seiner am 6. April 2006 verabschiedeten Entschließung zur Situation der Flüchtlinge in Malta (Dokument-Nr. P6_TA(2006)0136) die Auffassung vertreten, dass man „mehr Solidarität mit den Mitgliedstaaten zeigen sollte, die besonders stark dem Zustrom von Migranten in die EU ausgesetzt sind“. Das EP forderte die Mitgliedstaaten auf, „aus Malta und anderen kleinen Ländern kommende Asylbewerber auf ihrem Hoheitsgebiet aufzunehmen“.

Wir fragen die Bundesregierung:

1. Wie wirken sich die Änderungen der beiden Konventionen SOLAS und SAR, die am 1. Juli 2006 in Kraft getreten sind, hinsichtlich der Rettung bzw. Aufnahme von auf dem Seeweg befindlichen irregulären Migrantinnen und Migranten sowie von Flüchtlingen aus?
2. Hat die Bundesregierung den Beschlüssen der IMO damals zugestimmt?
Wenn ja, aus welchen Erwägungen heraus?
Wenn nein, warum nicht?

3. Wie sieht die derzeitige Rechtspraxis in Deutschland aus, im Hinblick auf die Aufnahme von aus Seenot geretteten Personen bzw. die diesbezügliche strafrechtliche Verantwortung von Kapitänen?
4. Inwiefern ergibt sich aus dem Inkrafttreten der Änderungen von SOLAS und SAR eine Erforderlichkeit zur Änderung der deutschen Rechtslage bzw. Rechtspraxis?
5. Mit welchen Maßnahmen hat man sich innerhalb der EU auf das Inkrafttreten der Änderungen von SOLAS und SAR vorbereitet bzw. diese Maßnahmen zwischen den Mitgliedstaaten koordiniert?
6. Hat die Bundesregierung hierzu in den zuständigen Gremien der EU Vorschläge unterbreitet?
Wenn ja, welche?
Wenn nein, warum nicht?
7. Was wurde aus dem Vorschlag der damaligen niederländischen EU-Präsidenschaft aus dem Jahr 2004, ein Pilotprojekt zu starten, für ein System zur gemeinsamen Behandlung von Anträgen u. a. von Asylsuchenden, die auf hoher See aufgegriffen worden sind?
Hat die Bundesregierung sich für ein solches Projekt eingesetzt, und wenn nein, warum nicht?
Hält die Bundesregierung ein solches Projekt heute noch für sinnvoll, und wenn ja, wo und wann wird sie sich dafür einsetzen?
8. Was hält die Bundesregierung von den Vorschlägen des UNHCR bzw. des EP zur Aufnahme von aus Seenot geretteten Personen ein Instrument zur verbindlichen Verantwortungsteilung innerhalb der EU zu schaffen?
9. Welches Recht gilt auf einem deutschen Patrouillenboot, wenn es in internationalen Gewässern bzw. in Hoheitsgewässern anderer Staaten Kontrollen durchführt bzw. Personen aufgreift?
10. Welcher Staat ist für die Aufnahme bzw. für die Durchführung eines Flüchtlingsanerkennungsverfahrens zuständig, wenn deutsche Grenzschützerinnen bzw. Grenzschützer bei Kontrollen in internationalen Gewässern bzw. in Hoheitsgewässern anderer Staaten Personen aufgreifen, die an Bord um Abschiebungsschutz nachsuchen?
11. Welcher Staat wäre für die Aufnahme bzw. für die Durchführung von Flüchtlingsanerkennungsverfahren zuständig, wenn deutsche Grenzschützerinnen bzw. Grenzschützer als Beamte eines sog. Soforteinsatzteams der Europäischen Grenzschutzagentur der Befehlsgewalt und dem Recht des Einsatzmitgliedstaates unterworfen wären (vgl. KOM(2006) 401 endg., 19. Juli 2006), bei Kontrollen aber (sei es in internationalen Gewässern bzw. in Hoheitsgewässern anderer Staaten) Personen aufgegriffen würden, die dann an Bord eines unter deutscher Flagge fahrenden Bootes um Abschiebungsschutz nachsuchen?

Berlin, den 6. September 2006

Renate Künast, Fritz Kuhn und Fraktion