

## **Kleine Anfrage**

**der Abgeordneten Volker Beck (Köln), Josef Philip Winkler, Omid Nouripour, Marieluise Beck (Bremen), Alexander Bonde, Dr. Uschi Eid, Thilo Hoppe, Ute Koczy, Monika Lazar, Kerstin Müller (Köln), Winfried Nachtwei, Claudia Roth (Augsburg), Irmingard Schewe-Gerigk, Rainer Steenblock, Silke Stokar von Neuforn, Jürgen Trittin und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN**

### **Bindung der staatlichen Gewalt in internationalen Gewässern und an den Außengrenzen der EU an den Schutz der Menschenwürde und die Grundrechte, an die Genfer Flüchtlingskonvention und die Europäische Menschenrechtskonvention**

1. In Artikel 1 Grundgesetz heißt es: „Die Würde des Menschen ist unantastbar. Sie zu achten und zu schützen ist Verpflichtung aller staatlichen Gewalt“. Damit ist jedes bundesdeutsche Handeln grundsätzlich an die Menschenwürde und die Menschenrechte gebunden. Völkerrechtliche Verträge (Genfer Flüchtlingskonvention, Europäische Menschenrechtskonvention, Zivilpakt) gestalten diese Grundrechtspositionen aus. Wir gehen davon aus, dass diese Verpflichtung das staatliche Handeln der übrigen Mitglieder der EU bindet. An dieser Begründung hat die Bundesregierung in letzter Zeit Zweifel geäußert (vgl. Bundestagsdrucksache 16/6282)
2. In einer Kleinen Anfrage hatte die Bundestagsfraktion von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN die Bundesregierung im Sommer 2006 u. a. Folgendes gefragt: „Welcher Staat ist 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?“

Diese Frage wollte die Bundesregierung „nicht abschließend beantworten“, denn „die Äußerung eines Asylgesuchs gegenüber deutschen Hoheitsträgern auf einem unter deutscher Fahne fahrenden Schiff, das sich auf Hoher See oder in Hoheitsgewässern anderer Staaten befindet, begründet keine Zuständigkeit der Bundesrepublik Deutschland zur Aufnahme des Flüchtlings zwecks Durchführung eines Asylverfahrens. Die Regelungen des deutschen und europäischen Asyl- und Flüchtlingsrechts entfalten ihre Wirkung erst bei territorialem Gebietskontakt, d. h. an der Grenze und im Landesinneren. Gleiches gilt nach ganz überwiegender Staatenpraxis für die Anwendung des Grundsatzes des Non-Refoulement der Genfer Flüchtlingskonvention“. (Bundestagsdrucksache 16/2723, S. 6; vergleiche diesbezüglich auch den auf diese Kleine Anfrage aufbauenden Antrag von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN „Für eine Initiative der Bundesregierung mit dem Ziel einer

humanitären, kohärenten und nachhaltigen Ausrichtung der europäischen Flüchtlingspolitik“, Bundestagsdrucksache 16/3541).

3. Zwei wissenschaftliche Untersuchungen aus dem Jahr 2007

- das Gutachten des Deutschen Instituts für Menschenrechte „Grenzschutz und Menschenrechte. Eine europarechtliche und seerechtliche Studie“ sowie
- die von Amnesty International, dem Forum Menschenrechte und PRO ASYL vorgelegte Studie „Menschen- und flüchtlingsrechtliche Anforderungen an Maßnahmen der Grenzkontrolle auf See“

kommen nun übereinstimmend zu dem Ergebnis, dass bei Maßnahmen der Migrationskontrolle auf Hoher See bzw. bei entsprechenden Seenotrettungsaktionen vielfach staatliche Hoheitsgewalt ausgeübt wird und damit eine Bindung an die Menschenrechte besteht – einschließlich des Grundsatzes des Non-Refoulements, der nicht nur in der Genfer Flüchtlingskonvention, sondern auch in der Europäischen Menschenrechtskonvention, den EU-Grundrechten bzw. in den Menschenrechtsabkommen der Vereinten Nationen (VN), wie dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte oder der Anti-Folter-Konvention, verankert ist. Denn auf den kontrollierten Schiffen befinden sich anerkanntermaßen regelmäßig auch Flüchtlinge und andere Menschen, die des internationalen Schutzes bedürfen. Ihnen müsse grundsätzlich Zugang zu einem Verfahren in einem EU-Staat gewährt werden, in dem ihre Schutzbedürftigkeit bzw. ihr Antrag auf internationalen Schutz geprüft wird. Die Praxis des Abfangens auf Hoher See, des unterschiedslosen Zurückweisens von Schutzsuchenden bzw. des Zurückbegleitens dieser Schiffe in ihre Ausgangshäfen außerhalb der EU wäre in diesen Fällen demnach menschenrechtswidrig.

4. In einem an die Vorsitzende des Bundestagsausschusses für Menschenrechte und humanitäre Hilfe, Dr. Herta Däubler-Gmelin, gerichteten Schreiben vom 12. November 2007 nimmt das Bundesministerium des Innern (BMI) zu der im Gutachten des Deutschen Instituts für Menschenrechte behaupteten Geltung der Menschenrechte – einschließlich des Grundsatzes des Non-Refoulements – nicht abschließend Stellung.

Das BMI widerspricht darin z. B. nicht der „Bindungswirkung bestimmter Gewährleistungen des internationalen Rechts auch jenseits der Hoheitsgebiete der EU-Mitgliedstaaten“. Es hält diese Bindungswirkung lediglich für „umstritten“, „nicht gesichert“ bzw. „nicht durch eine entsprechende Staatenpraxis gestützt“. In diesem Zusammenhang hält das BMI es für „nicht ausreichend begründet“, dass aus Seenot aufgenommene Personen „in jedem Fall“ in einen Mitgliedstaat gebracht werden müssten bzw. dass Migrantenschiffe „in keinem Fall“ gegen den Willen der Insassen in Drittstaaten geleitet werden dürften.

In dieser undifferenzierten Absolutheit stellt sich das Problem aber gar nicht:

- Zwar gibt es eine ganze Reihe von Fallkonstellationen, in denen eine schutzsuchende Person aufgrund des Refoulement-Verbots zur Prüfung ihres Schutzbegehrens eindeutig in einen Mitgliedstaat verbracht werden muss bzw. in denen es menschenrechtswidrig wäre, ein Schiff zwangsweise in seinen Ausgangshafen zurück zu begleiten.
- Es gibt aber auch weniger eindeutige Fälle.

Das Gutachten des Deutschen Instituts für Menschenrechte hat präzise untersucht, inwiefern bei verschiedenen Abfang-, Such- und Rettungsmaßnahmen Hoheitsgewalt ausgeübt wird und sich damit für die Einsatzkräfte vor Ort eine Bindung an die Menschenrechte ergibt. Die 4-seitige Stellung-

nahme des BMI wird diesem differenzierten Ansatz des Gutachtens in keiner Weise gerecht. Das BMI versteckt sich vielmehr hinter einer pauschalen Zurückweisung – so, als gäbe es für die Schutzsuchenden deswegen gar keine Ansprüche auf Prüfung ihrer Ersuchen in einem Mitgliedstaat, weil ein solcher Rechtsanspruch nicht in jeder theoretisch denkbaren Fallgestaltung zu bejahen sei.

5. In ihrer Mitteilung „Ausbau von Grenzschutz und -verwaltung an den südlichen Seegrenzen der Europäischen Union“ (KOM (2006) 733 endgültig, S. 11f) hatte die EU-Kommission Ende November 2006 Folgendes angekündigt:

- a) Vorlage einer Studie zum internationalen Seerecht, in dem „Rechtslücken auf[ge]zeigt“ werden sollten im Hinblick auf die Situation und den Umgang mit Bootsflüchtlingen (diese liegt seit dem 16. Mai 2007 vor (SEC (2007) 691) ist aber leider wenig ergiebig, weil dieses Dokument lediglich eine vorrangig see-, und eben kaum flüchtlings- und menschenrechtliche Zusammenstellung der Kommissionsdienststellen ist);
- b) Erarbeitung „praktischer Leitlinien“, in denen Folgendes festgelegt werden sollte:
  - Rechtsfragen beim Abfangen von Schiffen, auf denen sich nachweislich oder mutmaßlich illegale Einwanderer auf dem Weg in die Europäische Union befinden;
  - Umfang der Pflicht zur Nichtzurückweisung/Schutzgewährung für die Mitgliedstaaten aus dem völkerrechtlichen Refoulement-Verbot, wenn unter ihrer Flagge fahrende Schiffe derartige Abfang-, Such- und Rettungsmaßnahmen durchführen;
  - Festlegung, welcher Hafen nach einer Rettung auf See oder dem Abfangen eines Schiffs als der für die Landung am besten geeignet anzusehen ist sowie
  - Teilung der Verantwortung zur Gewährung von internationalem Schutz zwischen den Mitgliedstaaten, die an dem Abfangen, der Suche und Rettung der um diesen Schutz nachsuchenden Menschen mitgewirkt haben.

Diese Leitlinien sollten – so die EU-Kommission weiter – nicht nur zusammen mit den Mitgliedstaaten, sondern auch „in enger Zusammenarbeit“ mit der Internationalen Seeschiffahrtsorganisation (IMO) und dem Flüchtlingshilfswerk der Vereinten Nationen (UNHCR), sowie unter Mitwirkung eines breiten Spektrums an Fachleuten ausgearbeitet werden.

Wir fragen die Bundesregierung:

1. Ist die Bundesregierung der Ansicht, dass die bundesdeutsche staatliche Gewalt auch auf Schiffen unter deutscher Hoheitsflagge an Artikel 1 Grundgesetz, sowie an die menschenrechtlichen Verpflichtungen aus der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK), der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK), den EU-Grundrechten bzw. den VN-Menschenrechtsabkommen (wie dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte oder der VN-Anti-Folter-Konvention) gebunden ist, und wenn nein, warum nicht?
  - a) Welches Recht gilt an Bord von so genannten staatlichen Schiffen, die zum Grenzschutz oder zur Seenotrettung eingesetzt werden?
  - b) Inwiefern wird auf diesen Schiffen staatliche Gewalt ausgeübt?

- c) Ist diese staatliche Gewalt, insofern es sich um Schiffe der Bundesrepublik Deutschland handelt, an das Grundgesetz gebunden?
  - d) Ist diese staatliche Gewalt, insofern es sich um Schiffe der Bundesrepublik Deutschland handelt, an die menschenrechtlichen Verpflichtungen der Bundesrepublik gebunden (insbesondere an die GFK, die EMRK, die EU-Grundrechte bzw. an die genannten VN-Menschenrechtsabkommen)?
  - e) Falls die Fragen c oder d verneint werden, aus welchen Gründen?
  - f) Ist diese staatliche Gewalt, insofern es sich um Schiffe der anderen EU-Mitgliedstaaten handelt, völkerrechtlich an die menschenrechtlichen Verpflichtungen dieser Staaten gebunden (insbesondere an die GFK, die EMRK, die EU-Grundrechte bzw. an die genannten VN-Menschenrechtsabkommen), und wenn nein, warum nicht?
2. Teilt die Bundesregierung die Argumentation des oben genannten Briefes des Bundesministeriums des Innern vom 12. November 2007 an die Vorsitzende des Bundestagsausschusses für Menschenrechte und humanitäre Hilfe, dass die EMRK nur in Ausnahmefällen extraterritoriale Geltung hat?
    - a) Inwiefern hält die Bundesregierung die Rechtssache Bankovic u. a. gegen Belgien für einschlägig für die Bewertung von staatlichem Handeln auf internationalen Gewässern oder an den Außengrenzen der EU?
    - b) Hält die Bundesregierung die Rechtsfrage für ungeklärt, warum entscheidet sie sich dann nicht für eine menschenrechtsfreundliche Auslegung?
  3. Ist die Bundesregierung in die Verhandlungen der EU-Kommission bezüglich der in der Vorbemerkung erwähnten „praktischen Leitlinien“ einbezogen, und wenn ja, seit wann sind welche Ressorts damit befasst?
  4. Ist es zutreffend, dass die EU-Kommission im Hinblick auf diese „praktischen Leitlinien“ keinen Rechtsakt zur Änderung des europäischen Sekundärrechts anstrebt (in dessen Beratungs- und Entscheidungsprozess dann das Europäische Parlament zwingend hätte formell beteiligt werden müssen)?
    - a) Ist das Europäische Parlament in die derzeitigen Verhandlungen – nach Kenntnis der Bundesregierung – überhaupt in irgendeiner Weise eingebunden?
    - b) Wie bewertet die Bundesregierung diesen Umstand?
  5. Hat sich die Bundesregierung dafür ausgesprochen bzw. dafür eingesetzt, dass diese „praktischen Leitlinien“ als formeller Rechtsakt eingebracht werden sollten?
    - a) Wenn ja, wer hat die Bundesregierung hierbei unterstützt?
    - b) Wenn nein, warum nicht?
  6. Liegt den Verhandlungen der EU-Kommission ein schriftlicher Vorschlag zugrunde; und wenn ja, ist dieser öffentlich bzw. dem Europäische Parlament bzw. den Parlamenten der Mitgliedstaaten zugänglich gemacht worden; und wenn nein, wie bewertet die Bundesregierung diesen Umstand?
  7. Unterstützt die Bundesregierung das Anliegen der EU-Kommission, in diesen Leitlinien klare humanitäre Standards zu verankern?
  8. Was sollten diese praktischen Leitlinien – nach Auffassung der Bundesregierung – vorsehen, wie sich Einsatzkräfte der EU bzw. der Mitgliedstaaten in den unterschiedlichen Situationen verhalten sollen, wenn im Zuge von Maßnahmen der Migrationskontrolle bzw. bei Seenotrettungsaktionen auf hoher See ein Ersuchen auf Schutzgewährung gestellt wird?

9. Was sollten diese praktischen Leitlinien – nach Auffassung der Bundesregierung – vorsehen, im Hinblick auf die Möglichkeiten (aber auch die Grenzen) für die auf hoher See eingesetzten Einsatzkräfte, Schiffe mit Migrantinnen und Migranten und Flüchtlingen abzufangen bzw. diese in ihre in Drittstaaten befindlichen Ausgangshäfen zurück zu begleiten?
10. Welche menschen- und flüchtlingsrechtlichen Aspekte sollten diese Leitlinien – nach Auffassung der Bundesregierung – vorsehen, im Hinblick auf die Kooperation von Einsatzkräften aus den Mitgliedstaaten und solchen aus Drittstaaten auf Hoher See bzw. in Küstengewässern des jeweiligen Drittstaats?
11. Was sollten diese Leitlinien – nach Auffassung der Bundesregierung – vorsehen, bezüglich der Festlegung, welcher Hafen nach einer Rettung auf See oder dem Abfangen eines Schiffs als der für die Landung am besten geeignet anzusehen ist?
12. Was sollten diese Leitlinien – nach Auffassung der Bundesregierung – vorsehen, wenn Schiffbrüchige auf hoher See auf ein Grenzschutzschiff oder einen Grenzschutzhubschrauber aufgenommen werden sollen oder wie z. B. Unfälle mit Grenzschutzschiffen vermieden werden können?
13. Welche inhaltliche Position vertritt die Bundesregierung im Rahmen der Verhandlungen der EU-Kommission bezüglich der von der EU-Kommission, dem Europaparlament und dem UNHCR seit langem geforderten Teilung der Verantwortung zur Gewährung von internationalem Schutz zwischen den Mitgliedstaaten, die an dem Abfangen, der Suche und Rettung der um diesen Schutz nachsuchenden Menschen mitgewirkt haben?
14. Ist die Europäische Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen (FRONTEX) in die Verhandlungen der EU-Kommission eingebunden; und wenn ja, in welcher Form?
15. Wie bewertet die Bundesregierung die Möglichkeiten der parlamentarischen Kontrolle von FRONTEX?
16. Sind in die Verhandlungen der EU-Kommission der UNHCR bzw. die Internationale Seeschiffahrtsorganisation (IMO) – nach Kenntnis der Bundesregierung – angemessen eingebunden worden?
17. Wie setzt sich – nach Kenntnis der Bundesregierung – das „breite Spektrum an Fachleuten“ zusammen, die die EU-Kommission in ihren diesbezüglichen Konsultationen beteiligen wollte?
18. Hat die Bundesregierung die zuständigen Ausschüsse des Deutschen Bundestages über ihr Vorgehen im Rahmen der Konsultationen der EU-Kommission über die oben genannten „praktischen Leitlinien“ unterrichtet;
  - a) Wenn ja, wann wurde welcher Ausschuss in welcher Form unterrichtet?
  - b) Wenn nein, warum nicht?
19. Hat die Bundesregierung den UNHCR, das Deutsche Institut für Menschenrechte, Amnesty International, das Forum Menschenrechte bzw. PRO ASYL eingeladen, ihr rechtliches – im Kern durch das BMI bislang unwidersprochenes – Fachwissen in den Meinungsbildungsprozess der Bundesregierung einzubringen?
  - a) Wenn ja, wann wurde welche dieser Organisationen eingeladen?
  - b) Wenn nein, warum nicht?
20. Wie bewertet die Bundesregierung die Verbindlichkeit der rechtlichen Grundsätze, die in der europäischen Grundrechtecharta verankert sind, für das Handeln der europäischen Union und das staatliche Handeln ihrer Mitgliedstaaten?

21. Wie bewertet die Bundesregierung die Rechtsverbindlichkeit der Europäischen Grundrechtecharta vor und nach ihrer Ratifizierung bei Einsetzen von Ordnungskräften an den EU-Außengrenzen gegenüber Angehörigen der Europäischen Union als auch gegenüber Staatsangehörigen von Drittstaaten?
22. Welche Rechtswirkung hat die Europäische Grundrechtecharta bei der Rückführung von Menschen in Drittstaaten?

Berlin, den 24. April 2008

**Renate Künast, Fritz Kuhn und Fraktion**



