

Kleine Anfrage

der Abgeordneten Josef Philip Winkler, Volker Beck (Köln), Viola von Cramon-Taubadel, Tom Koenigs, Ingrid Hönlinger, Uwe Kekeritz, Katja Keul, Memet Kilic, Jerzy Montag, Dr. Konstantin von Notz, Manuel Sarrazin und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Auswirkung der FRONTEX-Leitlinien auf den Flüchtlingsschutz

Jedes Jahr versuchen Menschen auf dem Seeweg, Europa zu erreichen. Durch die Praxis der EU-Grenzschutzagentur FRONTEX, die Flüchtlingsschiffe zu orten und dem betreffenden Anrainerstaat wie Griechenland oder Italien zu melden, werden die Boote oft vor Erreichen der Küstengewässer eines Mitgliedstaates auf Hohe See zurückgedrängt. Das hat zur Folge, dass die auf den Booten befindlichen Personen keine Möglichkeit erhalten, ggf. einen Asylantrag zu stellen.

Bei Maßnahmen der Migrationskontrolle auf Hoher See wird in aller Regel staatliche Hoheitsgewalt ausgeübt, die eine Bindung an die Menschenrechte auslöst. Dies war das – im Kern unbestrittene – Ergebnis einer Studie des deutschen Instituts für Menschenrechte aus dem Jahr 2007 (vgl. Kleine Anfrage der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Bundestagsdrucksache 16/8974).

So kann das Umlenken, Zurückweisen, Zurückbegleiten oder Eskortieren von Flüchtlingsbooten in Häfen von Nicht-EU-Staaten eine sog. effektive Kontrolle über die betreffenden Personen und damit die Hoheitsgewalt des verantwortlichen Staates begründen. Aus Sicht des UNHCR ergibt sich bereits in solchen Fällen des vorverlagerten Grenzschutzes eine effektive Kontrolle des handelnden Staates über schutzsuchende Personen und damit eine unmittelbare Verantwortlichkeit desselben zur Schutzgewährung im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention. Dies ist z. B. der Fall, wenn sich Flüchtlingsboote den Anweisungen von Schiffen des Grenzschutzes oder der Seenotrettung nicht widersetzen können, ohne eine lebensgefährliche Kollision mit diesen Schiffen zu riskieren. Daraus folgt die Verpflichtung der staatlichen Hoheitsträger, Flüchtlingen und anderen Menschen, die internationalen Schutzes bedürfen, auf den kontrollierten bzw. abgedrängten Schiffen Zugang zum Asylverfahren zu gewähren und das Refoulement-Verbot zu beachten.

Um die grenzpolizeilichen Maßnahmen im Rahmen von FRONTEX-Einsätzen auf eine für alle Beteiligten – Schutzsuchende wie Grenzschutzpolizistinnen und -polizisten – transparente und rechtlich gesicherte Grundlage zu stellen, werden derzeit auf europäischer Ebene so genannte Leitlinien für den FRONTEX-Einsatz auf See verhandelt.

Am 29. Oktober 2009 wurde den Fraktionen über das Sekretariat des Innenausschusses des Deutschen Bundestages der Entwurf einer Entscheidung der Kommission „zur Ergänzung des Schengener Grenzkodex hinsichtlich der Überwachung der Seeaußengrenzen im Rahmen der von der Europäischen Agentur für

die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen koordinierten operativen Zusammenarbeit“ zugeleitet.

In ihren Antworten auf die Kleine Anfrage der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zu dem ersten Entwurf einer Kommissionsentscheidung „Regeln zur Überwachung der Seegrenzen bei FRONTEX-Einsätzen“ (Dokumenten-Nr.: D003849/01, Vorgang: CMTD(2009)0143), den das Bundesministerium des Innern (BMI) am 26. Mai 2009 an das zuständige Büro des Abgeordneten Josef Philip Winkler erst auf Nachfrage weitergeleitet hatte, ging die Bundesregierung auf die überwiegende Zahl der Fragen nicht ein (vgl. Bundestagsdrucksache 16/14118). Zur Begründung führte die Bundesregierung aus, sich bis zur nächsten Sitzung des Komitologieausschusses noch keine Meinung zu dem Entwurf gebildet zu haben. Die Sitzung des Ausschusses hat nun am 19. Oktober 2009 stattgefunden.

Die Leitlinien sollen FRONTEX-Einsätze stärker ausgestalten, indem sie Teil des von der Agentur und den beteiligten Mitgliedstaaten für den jeweiligen Einsatz aufgestellten Einsatzplans werden (Artikel 1). Sie enthalten Vorschriften über das Abfangen und Aufgreifen von Schiffen (Anhang 2), auf denen sich mutmaßlich illegale Migrantinnen und Migranten befinden, über Such- und Rettungsmaßnahmen während des Einsatzes (Anhang 3) und über die Ausschiffung von aufgegriffenen und geretteten Personen in Drittländer (Anhang 4).

Das Zusammenspiel zwischen den vorgesehenen Maßnahmen im Umgang mit einem vermeintlich von illegalen Migrantinnen und Migranten besetzten Boot und der Gewährung internationalen Flüchtlingsschutzes wird in den FRONTEX-Leitlinien noch immer nicht hinreichend deutlich. Unter welchen Umständen und zu welchem Zeitpunkt Menschen, die internationalen Schutzes bedürfen, dies kundtun können, bleibt unklar. Ebenfalls ungeklärt ist die Frage, wie ihnen ggf. der Zugang zum Asylverfahren gewährt wird. Auch das Zurückweisungsverbot (Refoulement-Verbot), nach dem keine Person in ein Land überstellt werden darf, in dem die Gefahr besteht, dass sie der Verfolgung oder Folter ausgesetzt oder sie auf andere Weise unmenschlich oder erniedrigend behandelt oder bestraft wird, findet keine hinreichende Gewährleistung. Gänzlich wurde darauf verzichtet, Regeln zu erlassen, die das bei einem FRONTEX-Einsatz mit einem aus mehreren Mitgliedstaaten gemischten Polizeiteam für einen Asylantrag zuständige Land festlegen. Weiterhin wird nicht geklärt, wie Grenzschutzbeamtinnen und -beamte im Rahmen von FRONTEX-Einsätzen mit Personen auf Hoher See umgehen sollen, die erkennbar besonderen Schutz im Sinne der Flüchtlingsaufnahmerichtlinie der EU bedürfen, wie z. B. Minderjährige, Behinderte, ältere Menschen oder Schwangere.

Schließlich ist bisher nicht bekannt, welche Position die Bundesregierung in den gegenwärtigen Verhandlungen zu den FRONTEX-Leitlinien vertritt.

Wir fragen die Bundesregierung:

1. Handelt es sich bei dem Entwurf der FRONTEX-Leitlinien, der dem Deutschen Bundestag am 29. Oktober 2009 zugeleitet worden ist, um den aktuellen Entwurf mit den Ergebnissen der Sitzung des Komitologieausschusses, der am 19. Oktober 2009 tagte, und wenn nein, warum ist dem Deutschen Bundestag der aktuelle Entwurf noch nicht zugeleitet worden?
2. Wie ist der gegenwärtige Stand des Verfahrens?
3. Warum wurde der Deutsche Bundestag durch die Bundesregierung bis heute nicht über den Verlauf des Komitologieverfahrens informiert?
4. Werden die Leitlinien, anders als bislang angekündigt, statt als Kommissionsbeschluss nunmehr als Kommissionsentscheidung ergehen, und wenn ja, warum?

5. Wie, wann und durch wen wird der jeweilige in Artikel 1 genannte Einsatzplan festgelegt?
6. Ist dieser Einsatzplan öffentlich zugänglich?
7. Sind die EU-Grenzschutzagentur FRONTEX ebenso wie die Mitgliedstaaten an die in Erwägungsgrund Nummer 6 aufgelisteten internationalen Übereinkommen gebunden, und wenn nein, welche Auswirkungen hat dies für den internationalen Flüchtlingsschutz?
8. Warum wird nur in den Erwägungsgründen und in Nummer 4.2, nicht aber in den allgemeinen Grundsätzen der Leitlinien auf das Refoulement-Verbot Bezug genommen?
9. Sieht die Bundesregierung mit Blick auf die Erfordernisse des internationalen Flüchtlingsschutzes und der zugrunde liegenden humanitären Dimension das Anliegen der EU-Kommission, anerkannte Standards des Völker- und Europarechts in die Leitlinien einzubeziehen, in dem aktuellen Entwurf der Leitlinien gewährleistet (vgl. Bundestagsdrucksache 16/14118), und wenn ja, warum?
10. Wie wird den besonderen Bedürfnissen der in Nummer 1.2 genannten schutzbedürftigen Personen (insbesondere Kindern, Opfern von Schleusern und Personen, die dringend medizinische Versorgung oder internationalen Schutz benötigen) Rechnung getragen?
11. Welche der in Nummer 1.3 genannten Grundrechte sind gemeint, und warum sind sie nicht konkret bezeichnet worden?
12. Wann besteht der in Nummer 2.3 genannte Verdacht, dass außerhalb des Einsatzbereiches ein Schiff für illegale Handlungen auf See benutzt wird, und welche illegalen Handlungen fallen darunter?
13. Wann liegt gemäß Nummer 2.4 ein begründeter Verdacht auf die Beförderung von Personen, die sich der Grenzkontrolle zu entziehen versuchen, vor?
14. Wird nach Auffassung der Bundesregierung bei folgenden Handlungen im Rahmen von FRONTEX-Einsätzen
 - Beschlagnahme des Schiffs und Festnahme der an Bord befindlichen Personen (Nummer 2.4d);
 - Erteilen der Anweisung an das Schiff, den Kurs zu ändern (...), Eskortieren oder Geleiten des Schiffs, bis es sich auf diesem Kurs befindet (Nummer 2.4e);
 - Führen des Schiffs bzw. Beförderung der an Bord befindlichen Personen zu einem Drittstaat oder aber Überstellung des Schiffs bzw. der an Bord befindlichen Personen an die Behörden eines Drittstaates (Nummer 2.4f);
 - Führen des Schiffs bzw. Beförderung der an Bord befindlichen Personen zum Aufnahmemitgliedstaat oder zu einem anderen am Einsatz beteiligten Mitgliedstaat (Nummer 2.4g)effektive Kontrolle über Personen ausgeübt (bitte je Alternative aufschlüsseln), und wenn nein, warum nicht?
15. Falls die Bundesregierung die Ausübung der effektiven Kontrolle über Personen in Frage 1 bejaht, ist sie dann ebenfalls der Auffassung, dass diese Kontrolle die Bindung der handelnden Polizisten an Menschenrechte und mithin die Anwendbarkeit der Genfer Flüchtlingskonvention und der Europäischen Menschenrechtskonvention auch außerhalb des Hoheitsgebiets der Vertragsstaaten auslöst?

16. Inwiefern kann nach Auffassung der Bundesregierung bei Maßnahmen nach Nummer 2.4 (z. B. Anweisen des Schiffes, den Kurs zu ändern) das Refoulement-Verbot gewahrt werden?
17. Sollen nach Auffassung der Bundesregierung die in Nummer 2.4 vorgesehenen Maßnahmen – Informations- und Dokumentenüberprüfung (a) und Befragung der an Bord befindlichen Personen (b) – dazu dienen herauszufinden, ob es unter den Anwesenden jemanden gibt, der internationalen Flüchtlingsschutzes bedarf?
18. Wie haben sich Polizistinnen und Polizisten im Rahmen von FRONTEX-Einsätzen zu verhalten, wenn bei Maßnahmen gemäß Nummer 2.4 die betroffenen Personen um Schutz im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention bzw. der Europäischen Menschenrechtskonvention nachsuchen?
19. Wie haben sich Polizistinnen und Polizisten im Rahmen von FRONTEX-Einsätzen zu verhalten, wenn Maßnahmen gemäß Nummer 2.4 Personen erkennbar oder mutmaßlich Anspruch auf besonderen Schutz haben, z. B. Minderjährige, Behinderte, ältere Menschen oder Schwangere?
20. Wie wird der in Nummer 2.4g und 2.5.1 genannte Aufnahmemitgliedstaat festgelegt?
21. Welche Untersuchungen an Bord gemäß Nummer 2.5.3.2 gelten als „nicht mehr so rücksichtsvoll wie möglich“?
22. Welche zwei- oder mehrseitigen Übereinkünfte im Sinne der Nummer 2.5.2.6 existieren, und mit welchen Staaten sind sie geschlossen worden?
23. Welches sind Maßnahmen im Sinne von Nummer 2.5.2.6, die sich aus einschlägigen zwei- oder mehrseitigen Übereinkünften ableiten?
24. Wie viele oder welche der in Nummer 3.2 genannten Kriterien zur Lagebewertung müssen vorliegen, damit die Einsatzkräfte zu dem Schluss kommen, dass eine Notsituation besteht?
25. Wie erkennen die beteiligten Einsatzkräfte gemäß Nummer 3.2, dass z. B. Schwangere, Kinder, Passagiere, die dringend medizinische Hilfe benötigen, oder Tote an Bord sind?
26. Inwieweit wird bei Feststellung der besonderen Schutzbedürftigkeit von geretteten oder aufgegriffenen Personen an Bord deren Bedürfnissen auch nach beendeten Rettungsmaßnahmen gemäß Nummer 3.5 Rechnung getragen, und wenn ja, wie?
27. Sind die sich aus den Leitlinien ergebenden Handlungsanweisungen nur einschlägig für Boote, die innerhalb des Seegebietes eines FRONTEX-kooordinierten Einsatzes gesichtet werden, und wenn ja, wie ist dann mit Schiffen umzugehen, die außerhalb des Operationsgebietes gesichtet werden?
28. Welche Einzelheiten sind für die Ausschiffung der aufgegriffenen oder geretteten Personen im Einklang mit dem Völkerrecht und etwaigen bilateralen Abkommen gemäß Nummer 4.1 festzulegen?
29. Wie wird das in Nummer 4.2 festgelegte Refoulement-Verbot gewährleistet, wenn nach Nummer 4.1 die Ausschiffung vorrangig in dem Drittland erfolgen soll, von dem aus die Personen in See gestochen sind?
30. Wie wird sichergestellt, dass für den Fall, dass die Ausschiffung gemäß Nummer 4.2 nicht in dem Drittland, von dem aus die Personen in See gestochen sind, erfolgen kann, diese an der geografisch nächstgelegenen Stelle erfolgt, an der die Sicherheit der Personen gewährleistet ist?

31. Hält die Bundesregierung in der in Frage 27 beschriebenen Situation die nächstgelegenen Mitgliedstaaten für verpflichtet, diese Personen aufzunehmen, und wenn ja, wie, und von wem kann dies ggf. durchgesetzt werden?
32. Inwieweit sollen die aufgegriffenen oder geretteten Personen dazu befragt werden, ob der in Nummer 4.2 genannte begründete Verdacht besteht, dass sie Verfolgung oder Folter ausgesetzt oder auf andere Weise unmenschlich oder erniedrigend behandelt oder bestraft werden oder ob bei ihnen die Gefahr der Auslieferung oder Überstellung in ein solches Land besteht?
33. Was ist darunter zu verstehen, dass die aufgegriffenen oder geretteten Personen gemäß Nummer 4.2 auf geeignete Weise, insbesondere hinsichtlich des Ortes der Ausschiffung, zu informieren sind?
34. Wie wird sichergestellt, dass die in Seenot geratenen und nach Nummer 3 geretteten Personen, die internationalen Flüchtlingsschutzes bedürfen, nicht gemäß Nummer 4 in das Land zurückgebracht werden, aus dem sie geflohen sind?
35. Soll angesichts des Einsatzes von Polizisten aus typischerweise mehreren Mitgliedstaaten in den FRONTEX-Leitlinien auch festgelegt werden, unter wessen Hoheitsgewalt die unter Umständen aufgegriffenen Personen stehen?
36. Wird sich die Bundesregierung in den weiteren Verhandlungen dafür einsetzen, dass die Gewährleistung des Zugangs zum Asylverfahren in einem Mitgliedstaat in den FRONTEX-Leitlinien verankert wird, und wenn nein, warum nicht?
37. Wird sich die Bundesregierung in den weiteren Verhandlungen dafür einsetzen, dass ein Verfahren zur Identifizierung besonders Schutzbedürftiger in den FRONTEX-Leitlinien festgelegt wird, damit auf ihre Bedürfnisse eingegangen werden kann, und wenn nein, warum nicht?
38. Schließt sich die Bundesregierung den Äußerungen des ehemaligen Bundesministers des Innern, Dr. Wolfgang Schäuble, an, der in der Sendung „REPORT MAINZ“ vom 5. Oktober 2009 sagte: „Wer in Not ist und Flüchtling ist, hat einen Anspruch auf Aufnahme, und wer auf Hoher See ist, wird nicht zurückgeschickt, sondern es gelten die Regeln der Genfer Konvention“ (vgl. Bundestagsdrucksache 16/14157)?
39. Wenn ja, bedeutet dies, dass die Bundesregierung die exterritoriale Geltung des Zurückweisungsgebots der Genfer Flüchtlingskonvention auf hoher See anerkennt (bitte begründen)?
40. Inwieweit wird sich die Bundesregierung für eine Geltung dieser Rechtsauffassung in der gesamten Europäischen Union und bei FRONTEX-Einsätzen konkret einsetzen?

Berlin, den 4. Dezember 2009

Renate Künast, Jürgen Trittin und Fraktion

