

Kleine Anfrage

der Abgeordneten Ulla Jelpke, Annette Groth, Halina Wawzyniak und der Fraktion DIE LINKE.

Stand der Entwicklung von Leitlinien für Einsätze der EU-Grenzschutzagentur FRONTEX

Die EU-Grenzschutzagentur FRONTEX war in den vergangenen Jahren regelmäßig Gegenstand von Kleinen Anfragen an die Bundesregierung. Sowohl im parlamentarischen Rahmen als auch in der Publizistik und der Arbeit von Nichtregierungsorganisationen geht es um die Rolle von FRONTEX bei der Abwehr von Flüchtlingen und illegalisierten Migrantinnen und Migranten, die über Osteuropa und die südlichen Seegrenzen versuchen, in die EU zu gelangen. Juristisch umstritten ist vor allem die Frage, inwieweit Grenzschutzbeamte in von FRONTEX koordinierten Einsätzen in internationalen Gewässern („extraterritorial“) an das Zurückweisungsverbot (Refoulement-Verbot) der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) bzw. der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) und anderer Menschenrechtsabkommen gebunden sind. Während bei der GFK die extraterritoriale Wirkung nach Auffassung der Bundesregierung umstritten ist (vom Hohen Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen wird sie hingegen klar bejaht), ist sie im Rahmen der EMRK infolge der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte allgemein anerkannt.

Bereits seit 2007 wird in den zuständigen Gremien der EU um die Formulierung von „Leitlinien“ gerungen, die das Handeln von Grenzschutzbeamtinnen und -beamten und die Zuständigkeiten in FRONTEX-Einsätzen insbesondere auf Hoher See regeln und vereinheitlichen sollen. Hierzu gehört die Frage der Geltung des Zurückweisungsverbots ebenso wie Maßnahmen zur Abwehr, Rettung und Ausschiffung von Bootsflüchtlingen – von denen Tausende seit 2007 ums Leben gekommen sind oder die ohne Prüfung ihres Asylgesuchs in unsichere Drittstaaten zurückgewiesen wurden. Seit 2007 liegt auch die Studie des Deutschen Instituts für Menschenrechte „Grenzschutz und Menschenrechte“ vor, mit der eine effektive und umfassende Beachtung des Flüchtlingsschutzes auch auf Hoher See und die Verbringung von Schutzsuchenden in einen Mitgliedstaat der EU gefordert wird.

In dem Entwurf eines Beschlusses des Rats zur Ergänzung des Schengener Grenzkodex vom 21. Januar 2010 (Ausschussdrucksache 17(4)14 A) wird in den Vorschriften für FRONTEX-Einsätze die Beachtung des „Grundsatzes der Nichtzurückweisung“ in allgemeiner Form zwar festgeschrieben: Die „aufgegriffenen oder geretteten Personen“ seien „auf geeignete Weise zu informieren, so dass sie Gründe vorbringen können, aufgrund derer sie annehmen, dass die Ausschiffung an dem vorgeschlagenen Ort gegen den Grundsatz der Nichtzurückweisung verstößt“. In den Leitlinien zur „Ausschiffung“ wird jedoch offengelassen, wie ein solches Prüfverfahren auf Hoher See ausgestaltet wer-

den soll, welche konkreten Folgen ein Schutzgesuch auf Hoher See hat und welche Mitgliedstaaten gegebenenfalls zur Aufnahme und Durchführung eines Asylverfahrens zuständig sein sollen.

Der Parlamentarische Staatssekretär bei der Bundesministerin der Justiz, Dr. Max Stadler (FDP), hat auf einer Tagung Ende Januar 2010 den Standpunkt vertreten, dass auf Hoher See aufgegriffene schutzsuchende Bootsflüchtlinge zur Prüfung des Asylbegehrens in einen europäischen Hafen gebracht werden müssten (Süddeutsche Zeitung vom 1. Februar 2010). Der ehemalige Parlamentarische Staatssekretär beim Bundesminister des Innern, Peter Altmaier, bezeichnete es auf derselben Tagung als „zutiefst inhuman“, dass sich Flüchtlinge auf dem Meer in Lebensgefahr bringen müssten, ehe sie in Europa die Chance auf Asyl erhielten. In seiner damaligen Funktion als Staatssekretär hatte er die extraterritoriale Wirkung des Zurückweisungsverbots allerdings bestritten und in einer Sitzung des Innenausschusses des Deutschen Bundestages am 18. Juni 2008 sogar davon gesprochen, dass sich die Schengen-Außengrenzen in einem sehr guten Zustand befänden.

Da sich die Bundesregierung nach Selbstauskunft (vgl. Bundestagsdrucksache 17/368, Vorbemerkung der Bundesregierung) für „die Beachtung des Refoulement-Verbots“ in den Grundsätzen der Leitlinien eingesetzt hat, erhoffen sich die Fragestellerinnen und Fragesteller von ihr nähere Auskunft dazu, wie die entsprechende Regelung genau zu verstehen ist und was aus ihr folgt.

Wir fragen die Bundesregierung:

1. Welche Überlegungen waren für die Wahl des jetzigen Wortlauts der Leitlinie bezüglich des Zurückweisungsverbots entscheidend, und wie ist die Regelung unter Punkt 1.2. exakt zu verstehen?
2. Ist mit dem „Grundsatz der Nichtzurückweisung“ in Punkt 1.2 das Zurückweisungsverbot der GFK und/oder der EMRK und/oder anderer menschenrechtlicher Abkommen oder noch etwas anderes gemeint (bitte genau ausführen)?
3. Wie genau müssen die „Gründe“ bzw. die drohenden Gefahren beschaffen sein, die Personen auf Hoher See vorbringen müssen, um sich auf den Grundsatz der Nichtzurückweisung berufen zu können?
4. Wie genau werden aufgegriffene oder gerettete Personen „auf geeignete Weise“ darüber „informiert“, dass sie „etwaige Gründe vorbringen können“, die gegen eine Zurückweisung sprechen, insbesondere angesichts zu erwartender sprachlicher Verständigungsprobleme (soll es beispielsweise Dolmetscher oder Informationsblätter geben, und wenn ja, in welchen Sprachen)?
5. Müsste angesichts zu erwartender Sprachprobleme und der Unmöglichkeit sorgsamer Befragungen während Abwehr- bzw. Rettungseinsätzen auf Hoher See nicht bereits das Wort „Asyl“ oder andere entsprechende einfache „Gesten“ ausreichen, um davon auszugehen, dass sich die entsprechenden Personen auf den „Grundsatz der Nichtzurückweisung“ berufen wollen (bitte ausführen)?
6. Genügt das Vorbringen eines Schutzgesuchs, um entsprechende Folgemaßnahmen einzuleiten, oder muss dieses Schutzgesuch „glaubwürdig“ vorgebracht oder in irgendeiner Form belegt werden, und wenn ja, welche Kriterien sollen hierbei gelten, und wie wird dies in der Praxis auf Hoher See geschehen?

7. Wieso gibt es trotz der umfangreichen Detailregelungen zu anderen Fragen in dem Beschlussvorschlag zu den Vorschriften bzw. zur Leitlinie für FRONTEX-Einsätze an den Seegrenzen keine konkreten Vorgaben dazu, wie verfahren werden soll, wenn die Gefahr einer Verletzung des Zurückweisungsverbots vorgebracht und/oder glaubhaft gemacht wurde?
8. Wie sollen nach Ansicht der Bundesregierung die vorgebrachten Gründe geprüft werden, ist dies nach ihrer Auffassung auf Hoher See möglich, und was soll insbesondere hinsichtlich des Grundsatzes eines effektiven Rechtsschutzes gelten, d.h. bezüglich der Frage einer gerichtlichen Überprüfungsmöglichkeit mit aufschiebender Wirkung (bitte entsprechend der Frage differenziert beantworten)?
9. Nach welchem Verfahren wird gegebenenfalls ein EU-Land bestimmt, das dann für die Durchführung eines Asylverfahrens zuständig ist?
10. Was genau ist darunter zu verstehen, dass „die Einzelheiten für die Ausschiffung der aufgegriffenen oder geretteten Personen im Einklang mit dem Völkerrecht und etwaigen bilateralen Abkommen festzulegen“ sind (Punkt 4.1 der Leitlinien)?
 - a) Ist mit „im Einklang mit dem Völkerrecht“ insbesondere auch oder ausschließlich der „Grundsatz der Nichtzurückweisung“ gemeint, oder etwas anderes (wenn ja, was konkret)?
 - b) Hat die Bestimmung in Punkt 4.1, wonach nicht am Einsatz teilnehmenden Mitgliedstaaten keine Verpflichtungen auferlegt werden, nicht zur Konsequenz, dass eine Aufnahme und faire Verteilung von Schutzsuchenden innerhalb der gesamten EU unmöglich ist (bitte ausführen), und wie bewertet die Bundesregierung dies?
11. Wieso wurde die Regelung zur Beachtung des Zurückweisungsverbots zwar in den allgemeinen Teil aufgenommen, im Punkt 4.2 der Leitlinie aber, wo es um die konkrete „Ausschiffung“ geht (d. h. im Regelfall um eine Zurückbringung in das Drittland, von dem aus das Schiff startete), keine konkrete Umsetzung dieses Grundsatzes vorgegeben (außer der vorgesehenen Information der Leitstelle)?
12. Was bedeutet es konkret, dass entsprechend Punkt 4.2 der Leitlinie nach entsprechenden Schutzgesuchen „im Einsatzplan festgelegt“ werden soll, „welche Folgemaßnahmen getroffen werden können“?
 - a) Welche „Folgemaßnahmen“ können dies beispielhaft sein?
 - b) Wer konkret legt die „Folgemaßnahmen“ im Einsatzplan fest?
 - c) Welche Regeln und Vorgaben sollen bei der Wahl der getroffenen „Folgemaßnahmen“ gelten?
 - d) Was bedeutet es konkret, dass Folgemaßnahmen „im Einsatzplan festgelegt“ werden für die konkrete Situation auf dem Schiff auf Hoher See?
 - e) Ist nicht bereits vor Beginn eines FRONTEX-Einsatzes davon auszugehen, dass es zu Schutzgesuchen auf Hoher See kommen wird, und wenn ja, warum werden entsprechende „Folgemaßnahmen“ nicht vorab festgelegt?
 - f) Werden mit der gewählten Formulierung in Punkt 4.2 der Leitlinie nicht alle im Zusammenhang eines effektiven Flüchtlingsschutzes entscheidenden Fragen offengelassen (wie soll geprüft werden, welches Land ist zuständig usw., bitte begründen)?

13. Was folgt daraus, dass die Leitlinien in Teil II in dem Beschlussvorschlag ausdrücklich als „nicht verbindlich“ bezeichnet werden?
14. Was bedeutet es, dass auf Hoher See der „Asyl-Besitzstand“ der EU, insbesondere die Asyl-Verfahrensrichtlinie (Erwägungsgrund 3 des Beschlussvorschlags), offenkundig nicht gelten soll, und welchen weiteren Handlungsbedarf sieht die Bundesregierung hinsichtlich einer Fortentwicklung des EU-Sekundärrechts, um es mit den Anforderungen eines effektiven und umfassenden Flüchtlings- und Menschenrechtsschutzes auch auf Hoher See in Einklang zu bringen (bitte ausführen)?
15. Wo konkret und inwieweit findet sich in dem aktuellen Beschlussvorschlag wieder, was die Bundesregierung auf Bundestagsdrucksache 17/368 ausgeführt hat, dass nämlich die Formulierung des Zurückweisungsverbots an die EMRK „angelehnt“ sei?
16. Hat es innerhalb der Bundesregierung eine Änderung der Rechtsauffassung bezüglich der extraterritorialen Geltung des Zurückweisungsverbots der EMRK gegeben, und wenn ja, wann, und aus welchen Gründen, und wenn nein, wieso hat die Bundesregierung ihre diesbezügliche Auffassung bislang trotz mehrfacher parlamentarischer Anfragen nicht klar und offen bekundet (bitte ausführen)?
17. Folgt aus der Feststellung, dass das Zurückweisungsverbot der EMRK extraterritoriale Wirkung hat und dies allgemein anerkannt sei, nicht zwingend, dass Personen, die auf Hoher See um den entsprechenden Schutz nachsuchen, in ein Land der EU verbracht werden müssen, um dort in einem rechtsstaatlichen und sorgfältigen Verfahren die Begründetheit eines befürchteten Verstoßes gegen die EMRK prüfen zu können – wie dies von Staatssekretär Dr. Max Stadler auch vorgetragen wurde (siehe Vorbemerkung, wenn nein, bitte ausführlich begründen)?
18. Inwieweit stimmt die Bundesregierung der Auffassung zu, dass eine drohende Verfolgung im Sinne der GFK in den meisten Fällen hilfsweise auch als ein Verstoß gegen die EMRK gewertet werden kann (wenn nein, bitte ausführlich begründen)?
19. Was genau ist im Sinne des Beschlusssentwurfs als „sicherer Ort“ zu verstehen, und gehört zur „Sicherheit“ insbesondere auch, dass an diesem Ort ein effektiver Schutz vor Zurückweisung oder Abschiebung bei drohender Verfolgung oder drohendem Verstoß gegen die EMRK gelten muss?
20. Sind nach Auffassung der Bundesregierung Initiativen auf europäischer Ebene erforderlich, um sicherzustellen, dass Kapitäne und Schiffspersonal, die sich an Lebensrettungsmaßnahmen auf Hoher See beteiligen, deshalb strafrechtlich nicht verfolgt werden, und wenn ja, welche, und was unternimmt sie diesbezüglich, und wenn nein, warum nicht?
21. Sind nach Auffassung der Bundesregierung Initiativen auf europäischer Ebene erforderlich, um eine gerechte Verteilung geretteter Bootsflüchtlinge, die um Schutz nachsuchen, innerhalb der EU zu erreichen, und wenn ja, welche, und was unternimmt sie diesbezüglich, und wenn nein, warum nicht?
22. Ist der Bundesregierung bekannt, ob auch im Rahmen von FRONTEX-Operationen (z. B. Nautilus III in den Gewässern um Malta) Schiffe nach Libyen zurückgeschifft wurden, und wie bewertet die Bundesregierung gegebenenfalls solche Zurückschiffungen angesichts des Zurückweisungsverbots und den bekannt katastrophalen Zuständen für Flüchtlinge in Libyen?

23. Hält die Bundesregierung die Beachtung des Zurückweisungsverbots auch bei den quantitativ vermutlich weit bedeutsameren Grenzschutzaktivitäten der EU-Mitgliedstaaten (d. h. ohne FRONTEX-Beteiligung)
- a) für erforderlich,
 - b) für völkerrechtlich geboten,
- und welche Maßnahmen ergreift sie gegebenenfalls, um das Völkerrecht und einen effektiven Menschenrechtsschutz im „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ durchzusetzen?
24. Hält die Bundesregierung Zurückweisungen von auf Hoher See um Schutz nachsuchenden Personen ohne inhaltliche Prüfung ihres Schutzgesuchs nach Libyen für völkerrechtswidrig (bitte begründen), und was unternimmt sie, um entsprechende Zurückweisungen z. B. durch die italienischen Behörden zu stoppen?
25. Inwieweit geht die Strategie bei FRONTEX-Einsätzen dahin, im Rahmen der internationalen Zusammenarbeit mögliche Flüchtlinge mit ihren Schiffen bereits in der 12- bzw. 24-Meilen-Zone der afrikanischen Transitstaaten abzufangen und zurückzuschicken, um damit das Zurückweisungsverbot zu umgehen?
26. Inwieweit ist die Erklärung eines FRONTEX-Sprechers (vgl. ap-online vom 6. Oktober 2009), der Vorwürfe, wonach Tausende Bootsflüchtlinge von FRONTEX „mitten auf der Überfahrt Richtung Europa“ zur Umkehr gezwungen worden seien, mit dem Argument zurückwies, die Zurückweisungen hätten noch in den Hoheitsgewässern (22-km-Zone) westafrikanischer Staaten (Senegal, Mauretania) stattgefunden, bzw. inwieweit ist eine solche Praxis vereinbar mit dem Menschenrecht auf Ausreise und Asylsuche bzw. mit dem Zurückweisungsverbot der GFK und EMRK (bitte begründen)?

Berlin, den 10. Februar 2010

Dr. Gregor Gysi und Fraktion

