

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Volker Beck (Köln), Josef Philip Winkler, Omid Nouripour, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
– Drucksache 16/8974 –**

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

Vorbemerkung der Fragesteller

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 Flücht-

lingskonvention“. (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 Inneren (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 Stellungnahme des BMI wird diesem differenzierten Ansatz des Gutachtens in keiner Weise gerecht. Das BMI versteckt sich vielmehr hinter einer pauscha-

len 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 Bootsflüchtlings (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 Refoulment-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.

Vorbemerkung der Bundesregierung

Mit den rechtlich unverbindlichen praktischen Leitlinien für gemeinsame Operationen von Frontex wird an Überlegungen aus der Studie der Europäischen Kommission zu den völkerrechtlichen Rechtsinstrumenten bezüglich illegaler Einwanderung auf dem Seeweg (SEC(2007)691) vom Mai 2007 angeknüpft. Diese Studie geht auf einen Auftrag des Europäischen Rates vom Dezember 2005 zurück und ist Teil der konkreten Aktionen des Gesamtansatzes Migration.

Die noch in der Beratungsphase befindlichen Leitlinien sollen Empfehlungen für gemeinsame Operationen auf Hoher See zum Schutz der EU-Außengrenze unter der Koordinierung von Frontex geben. Die Leitlinien sollen im Wesentlichen Maßnahmen zum Abfangen von Schiffen sowie die Durchführung von Such- und Rettungsmaßnahmen betreffen. Dabei sollen die Leitlinien als praktische Handreichung dienen, um mehr Klarheit und Vorhersehbarkeit hinsichtlich der Einhaltung internationalen Rechts zu erreichen.

Die Bundesregierung unterstützt hierbei das Anliegen der Kommission, bei Rechtsfragen anerkannte Standards des Völker- und Europarechts im see-, flüchtlings- und menschenrechtlichen Bereich in die Leitlinien einzubeziehen.

Darüber hinaus wird durch Frontex für jeden einzelnen gemeinsamen Einsatz ein sog. Operationsplan mit den betroffenen EU-Mitgliedstaaten und im Einzelfall mit Drittstaaten abgestimmt. Im jeweiligen Operationsplan werden konkrete praktische Regelungen, die sich am Einsatzgebiet und Einsatzzweck orientieren, detailliert festgelegt. Hiervon unberührt bleiben die Regelungen für die Rettung aus Seenot gemäß dem Internationalen Übereinkommen vom 6. November 1979 über den Such- und Rettungsdienst auf See.

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?

Der Geltungsumfang der Grundrechte im Allgemeinen wird von Artikel 1 Abs. 3 des Grundgesetzes (GG) bestimmt. Aus dem Umstand, dass diese Vorschrift eine umfassende Bindung von Gesetzgebung, vollziehender Gewalt und Rechtsprechung an die Grundrechte vorsieht, ergibt sich allerdings noch keine abschließende Festlegung der räumlichen Geltungsbereichsweite der Grundrechte. Das Grundgesetz begnügt sich nicht damit, die innere Ordnung des deutschen Staates festzulegen, sondern bestimmt auch in Grundzügen sein Verhältnis zur Staatengemeinschaft. Insofern geht es von der Notwendigkeit einer Abgrenzung und Abstimmung mit anderen Staaten und Rechtsordnungen aus. Zum einen ist der Umfang der Verantwortlichkeit und Verantwortung deutscher Staatsorgane bei der Reichweite grundrechtlicher Bindungen zu berücksichtigen. Zum anderen muss das Verfassungsrecht mit dem Völkerrecht abgestimmt werden. Dies schließt freilich eine Geltung von Grundrechten bei Sachverhalten mit Auslandsbezügen nicht prinzipiell aus. Ihre Reichweite ist – so die ständige Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts – vielmehr im Einzelfall unter Berücksichtigung von Artikel 25 GG aus dem Grundgesetz selbst zu ermitteln. Dabei können je nach den einschlägigen Verfassungsnormen Modifikationen und Differenzierungen zulässig oder geboten sein.

Auf Hoher See unterstehen Schiffe gemäß Artikel 92 des Seerechtsübereinkommens der Vereinten Nationen vom 10. Dezember 1982 der ausschließlichen Hoheitsgewalt des Flaggenstaates. Nach nationalem Recht bestehende hoheitliche Befugnisse können auch auf einem derartigen Schiff ausgeübt werden, soweit das Völkerrecht dem nicht entgegensteht.

Die Reichweite der Bindung der Bundesrepublik Deutschland an die menschenrechtlichen Verpflichtungen lässt sich nicht allgemein bestimmen. Diese ist vielmehr aus dem jeweiligen Instrument selbst herzuleiten. Soweit staatliche Schiffe der Bundesrepublik Deutschland im Staatsgebiet der Bundesrepublik Deutschland tätig werden, besteht eine Bindung an die Gewährleistungen der Genfer Flüchtlingskonvention. Die Anwendbarkeit der Genfer Flüchtlingskonvention auch außerhalb des Hoheitsgebiets der Vertragsstaaten, ist umstritten. Hierzu wird auch auf das Schreiben des Bundesministeriums des Innern vom 12. November 2007 an die Vorsitzende des Bundestagsausschusses für Menschenrechte und Humanitäre Hilfe verwiesen. Zur Reichweite der EMRK vgl. die Antwort zu Frage 2. Zur EU-Grundrechte-Charta siehe Antworten zu den Fragen 20 bis 22. In Bezug auf den Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte hat die Bundesregierung gegenüber dem Menschenrechtsausschuss der Vereinten Nationen erklärt, dass Deutschland bei Einsätzen seiner Polizei- oder Streitkräfte im Ausland allen Personen, soweit sie seiner Herrschaftsgewalt unterstehen, die Gewährung der im Pakt anerkannten Rechte zusichert. Diese Erklärung gilt entsprechend auch für die anderen VN-Menschenrechtsabkommen.

Zur Rechtsordnung anderer EU-Mitgliedstaaten vermag die Bundesregierung keine Stellung zu nehmen.

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?

In dem Schreiben des Bundesministeriums des Innern vom 12. November 2007 an die Vorsitzende des Ausschusses für Menschenrechte und humanitäre Hilfe ist die Rechtslage zutreffend wiedergegeben worden. Mit der Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) in der Rechtssache Bankovic/Belgien hat die Große Kammer des EGMR ein Grundsatzurteil über die Anwendbarkeit der Europäischen Menschenrechtskonvention außerhalb des Hoheitsgebiets des betroffenen Mitgliedstaates gefällt. Die in dem Urteil niedergelegten Grundsätze finden daher auch auf das staatliche Handeln in internationalen Gewässern sowie an den Außengrenzen der EU Anwendung, soweit dieses außerhalb des Hoheitsgebiets des handelnden Mitgliedstaates stattfindet.

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?

Die Europäische Kommission hat einen im September 2007 von ihr vorgelegten Entwurf für Leitlinien für Frontex-Einsätze auf hoher See in bislang vier Expertensitzungen ohne formelle Befassung von Ratsgremien mit Fachleuten aus den Bereichen internationales Seerecht, internationales Flüchtlingsrecht und Grenzschutz erörtert. Nach Vorstellungen der EU-Kommission sollen die Leitlinien als praktische Handreichung dienen, um mehr Klarheit und Vorhersehbarkeit hinsichtlich der Einhaltung internationalen Rechts zu erreichen. Für die Bundesregierung waren das Bundesministerium des Innern, das Auswärtige Amt, das Bundesministerium der Justiz sowie das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung im Rahmen ihrer jeweiligen Zuständigkeiten mit dem Entwurf der EU-Kommission befasst, das Auswärtige Amt und teilweise das Bundesministerium des Innern haben an den Sitzung teilgenommen.

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)?

Der Bundesregierung sind die Absichten der Europäischen Kommission zur weiteren Behandlung des Leitlinienentwurfs nicht bekannt.

- a) Ist das Europäische Parlament in die derzeitigen Verhandlungen – nach Kenntnis der Bundesregierung – überhaupt in irgendeiner Weise eingebunden?

Ob die Europäische Kommission das Europäische Parlament eingebunden hat, ist der Bundesregierung nicht bekannt.

- b) Wie bewertet die Bundesregierung diesen Umstand?

Vergleiche Antwort zu Frage 4a.

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?

Die Bundesregierung hat sich gegenüber der Europäischen Kommission für die formelle Weiterbehandlung des Leitlinienentwurfs im Rahmen der Befassung von Ratsgremien eingesetzt. Die Position anderer Beteiligter zu dieser Frage ist noch offen.

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?

Siehe Antworten zu den Fragen 3 und 4a.

7. Unterstützt die Bundesregierung das Anliegen der EU-Kommission, in diesen Leitlinien klare humanitäre Standards zu verankern?

Die Bundesregierung ist der Auffassung, dass in die Leitlinien humanitäre Standards aufzunehmen sind.

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?

Bei einem Schutzersuchen, dass bei einem von der Europäischen Union koordinierten Einsatz auf Hoher See geäußert wird, ist in Übereinstimmung mit den einschlägigen Regelungen des Völkerrechts sowie unter Berücksichtigung der humanitären Erfordernisse im Einzelfall zu verfahren. Dies sollte auch in den Leitlinien Ausdruck finden.

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?

Alle Maßnahmen, die gegenüber Flüchtlingen und Migranten getroffen werden, sind in Übereinstimmung mit den einschlägigen Regelungen des Völkerrechts sowie unter Berücksichtigung der humanitären Erfordernisse im Einzelfall zu treffen.

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?

Die Bundesregierung setzt sich dafür ein, dass die Leitlinien eine Bestimmung enthalten, wonach die Vereinbarungen, auf deren Grundlage eine Kooperation mit Drittstaaten erfolgt, die menschenwürdige Behandlung und die Beachtung der Rechte von Flüchtlingen und anderen Personen, die internationalen Schutz bedürfen, vorsehen. Im Übrigen wird auf die Antworten zu den Fragen 8 und 9 verwiesen.

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?

Siehe Vorbemerkung.

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?

Ein konkreter Vorschlag der für Rechtsakte des Flüchtlingsrechts allein initiativberechtigten Europäischen Kommission zur Verantwortungsteilung der Mitgliedstaaten bei der Aufnahme von Flüchtlingen auf Hoher See liegt derzeit nicht vor. Die Bundesregierung wird sich konstruktiv an Verhandlungen beteiligen, wenn entsprechende Vorschläge vorgelegt werden. Hinsichtlich der Aufnahme von Flüchtlingen durch die Bundesrepublik Deutschland ist darauf hinzuweisen, dass sich Deutschland bei der im Jahr 2007 durchgeführten Operation Nautilus bereit erklärt hat, Flüchtlinge aufzunehmen, wenn diese durch Hubschrauber der Bundespolizei auf Hoher See aus Seenot gerettet werden und kein anderer europäischer Mittelmeerränderstaat die Flüchtlinge aufnimmt. Zu einer Aufnahme von Personen ist es nicht gekommen.

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?

Frontex ist in die Konsultationen der Europäischen Kommission eingebunden. Ein Vertreter von Frontex ist zu den jeweiligen Beratungen eingeladen.

15. Wie bewertet die Bundesregierung die Möglichkeiten der parlamentarischen Kontrolle von FRONTEX?

Die parlamentarische Kontrolle findet gemäß den Vorschriften des Gemeinschaftsrechts statt. Weiterhin verweist die Bundesregierung auf die Antworten in Bundestagsdrucksache 16/1752, Vorbemerkung und Frage 31, sowie in Bundestagsdrucksache 16/5019, Frage 7.

16. Sind in die Verhandlungen der EU-Kommission der UNHCR bzw. die Internationale Seeschiffahrtsorganisation (IMO) – nach Kenntnis der Bundesregierung – angemessen eingebunden worden?

Der UNHCR ist in die Konsultationen der Europäischen Kommission eingebunden und hat an der Erörterung des Leitlinienentwurfs aktiv mitgewirkt. Ob die Europäische Kommission die International Maritime Organization (IMO) eingebunden hat, ist der Bundesregierung nicht bekannt.

17. Wie setzt sich – nach Kenntnis der Bundesregierung – das „breite Spektrum an Fachleuten“ zusammen, die die EU-Kommission in ihren diesbezüglichen Konsultationen beteiligen wollte?

Siehe Antwort zu Frage 1.

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?

Die Bundesregierung hat den Deutschen Bundestag im Rahmen der Beantwortung von zwei Anfragen über den aktuellen Sachstand unterrichtet (vgl. Vorbemerkung und Antworten zu den Fragen 20 bis 22 der Bundestagsdrucksache 16/6254 vom 23. August 2007, sowie Vorbemerkung und Antworten zu den Fragen 82b und 82c der Bundestagsdrucksache 16/8595 vom 14. März 2008). Der Parlamentarische Staatssekretär im Bundesministerium des Innern, Peter Altmaier, hat mit Schreiben vom 12. November 2007 an die Vorsitzende des Ausschusses für Menschenrechte und humanitäre Hilfe, Dr. Däubler-Gmelin, ebenfalls die Fragestellung thematisiert. Eine mündliche Unterrichtung durch die Bundesregierung erfolgte am 20. Februar 2008 gegenüber dem Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe im Rahmen des Tagesordnungspunktes „Menschenrechte an der EU-Außengrenze“. Der Bundesminister des Innern, Dr. Wolfgang Schäuble, hat am 9. April 2008 denselben Ausschuss zum gleichen Thema unterrichtet.

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?

Bei ihrer Meinungsbildung zu den Verhandlungen auf europäischer Ebene hat sich die Bundesregierung auch intensiv mit den Auffassungen, die u. a. vom UNHCR, dem Deutschen Institut für Menschenrechte und dem Forum Menschenrechte in Gutachten zum Ausdruck gebracht worden sind, auseinandergesetzt. Mit einigen Vertretern der o. a. Organisationen wurden sowohl auf Leitungsebene als auch fachlicher Ebene ausführliche Gespräche geführt.

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?

Zum gegenwärtigen Zeitpunkt ist die Europäische Grundrechtecharta nicht rechtsverbindlich. Sie besitzt allerdings eine erhebliche Bedeutung für die europäische Rechtsprechung als Auslegungshilfe. Zudem wird die Charta vom Europäischem Parlament und der Europäischen Kommission im Rahmen einer Selbstbindung beachtet.

Mit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon wird die Charta durch den verweisenden Artikel 6 des EU-Vertrags rechtsverbindlich. Damit erhalten die in der Grundrechtecharta enthaltenen Grundrechte den gleichen Rang wie das europäische Primärrecht. Nach ihrem Artikel 51 gilt sie dann für die Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union unter Wahrung des Subsidiaritätsprinzips und für die Mitgliedstaaten ausschließlich bei der Durchführung des Rechts der Union.

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?

Wie in Frage 20 dargelegt, entfaltet die Europäische Grundrechtecharta zurzeit keine Rechtsverbindlichkeit. Dies wird sich erst mit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon ändern.

22. Welche Rechtswirkung hat die Europäische Grundrechtecharta bei der Rückführung von Menschen in Drittstaaten?

Mit Rechtsverbindlichkeit der Charta sind bei Rückführungen in Drittstaaten die in der Charta verbrieften Grundrechte durch Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union zu beachten. Dies gilt auch für die Mitgliedstaaten, sofern sie dabei Unionsrecht durchführen.

