

Antwort

der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Josef Philip Winkler, Manuel Sarrazin, Volker Beck (Köln), weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
– Drucksache 16/14062 –

Auswirkung der FRONTEX-Leitlinien auf den Flüchtlingsschutz

Vorbemerkung der Fragesteller

Auch in diesem Jahr haben wieder Tausende von Menschen versucht, über den Atlantik oder das Mittelmeer Europa zu erreichen. Durch die Praxis der Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen (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, gegebenenfalls 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 Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen (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 grenzpolizeiliche Maßnahmen im Rahmen von FRONTEX-Einsätzen auf eine für alle Beteiligte – Schutzsuchende wie Grenzschutzpolizistinnen und -polizisten – transparente und rechtlich gesicherte Grundlage zu stellen, werden derzeit auf europäischer Ebene sog. Leitlinien (Regeln zur Überwachung der Seegrenzen bei FRONTEX-Einsätzen) verhandelt.

Diese Verhandlungen finden aber faktisch unter Ausschluss parlamentarischer Kontrolle statt. Die Bundesregierung hat die zuständigen Ausschüsse bis heute nicht über den Verhandlungsstand unterrichtet. Auch die EU-Kommission hat die zugrundeliegenden Dokumente immer noch nicht in das entsprechende Komitologie-Register eingestellt.

Erst auf Anfrage des Abgeordneten der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Josef Philip Winkler, hat ihm das Bundesministerium des Innern (BMI) am 26. Mai 2009 den Entwurf einer Kommissionsentscheidung im Rahmen des Komitologieverfahrens „Regeln zur Überwachung der Seegrenzen bei FRONTEX-Einsätzen“ (Dokumenten-Nr.: D003849/01, Vorgang: CMTD(2009)0143) zugeleitet. Sie sollen als Kommissionsbeschluss im Komitologieverfahren auf der Grundlage von Artikel 12 Absatz 5 des Schengener Grenzkodexes (SGK) ergehen.

Diese praktischen Leitlinien sollen FRONTEX-Einsätze stärker ausgestalten und enthalten Vorschriften über das Abfangen und Eskortieren von Schiffen, auf denen sich nachweislich oder mutmaßlich illegale Migrantinnen und Migranten befinden (Artikel 3). Sie beinhalten die Pflicht zur Rettung aus Seenot und sehen ein Verfahren vor, nach dem der Hafen bestimmt wird, in dem das aus Seenot gerettete Schiff landen soll (Artikel 4 Annex II). Außerdem legen sie das Refoulement-Verbot fest (Artikel 5).

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 jedoch 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, ob bei der Festlegung des nächstgelegenen Hafens nach einer Seenotrettung das Refoulement-Verbot Berücksichtigung findet. 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 Schutzes 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.

Vorbemerkung der Bundesregierung

Die EU-Kommission hat Anfang Februar 2009 den Mitgliedstaaten mitgeteilt, dass sie die Verabschiedung der praktischen Leitlinien für FRONTEX-Einsätze als Kommissionsbeschluss im Komitologieverfahren auf Grundlage von Artikel 12 Absatz 5 des Schengener Grenzkodexes (SGK) als verbindliche Leitlinien beabsichtigt. Hierzu hat die EU-Kommission einen Entwurf vorgelegt, der anlässlich der konstituierenden Komitologie-Ausschusssitzung am 23. und 24. Februar 2009 in Brüssel durch die EU-Kommission vorgestellt wurde. Eine vertiefte, inhaltliche Befassung ist seitens der EU-Kommission für die nächsten Sitzungen vorgesehen. Die Leitlinien liegen daher in einer noch sehr frühen Entwurfsfassung vor. Weitere Sitzungen wurden durch die EU-Kommission bislang noch nicht terminiert.

Mit Blick auf die Erfordernisse des internationalen Flüchtlingsschutzes und die humanitäre Dimension der zugrunde liegenden Fragestellung unterstützt die

Bundesregierung ausdrücklich das Anliegen der EU-Kommission, anerkannte Standards des Völker- und Europarechts in die Leitlinien einzubeziehen und damit zu mehr Klarheit und Vorhersehbarkeit bei gemeinsamen Einsatzmaßnahmen der Mitgliedstaaten unter der Ägide von FRONTEX zu bekommen. Eine Abstimmung der Positionierung innerhalb der Bundesregierung zu den konkreten Regelungen erfolgt im Vorfeld der kommenden Sitzungen.

1. Wird nach Auffassung der Bundesregierung bei folgenden Handlungen im Rahmen von FRONTEX-Einsätzen, die
 - a) das Schiff abfangen und die Menschen an Bord festnehmen („seizing the ship and apprehending persons on board“, Artikel 3d),
 - b) das Schiff anweisen, seinen Kurs zu ändern („ordering the ship to modify its course“, Artikel 3e),
 - c) das Schiff eskortieren oder neben ihm herfahren, bis es den korrekten Kurs aufnimmt („escorting the vessel or steaming nearby until the ship is heading on the correct course“, Artikel 3e),
 - d) das Schiff oder die Personen zu einem Drittland fahren oder auf andere Weise das Schiff oder die auf ihm befindlichen Personen den Behörden des Drittlands übergeben („conducting the ship or persons on board to a third country or otherwise handing over the ship or persons on board to the authorities of a third country“, Artikel 3f),effektive Kontrolle über Personen ausgeübt (bitte je Alternative aufschlüsseln), und wenn nein, warum nicht?
2. 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 (GFK) und der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) auch außerhalb des Hoheitsgebiets der Vertragsstaaten auslöst?
3. Inwiefern kann nach Auffassung der Bundesregierung bei Maßnahmen nach Artikel 3 (z. B. Anweisen des Schiffes, den Kurs zu ändern) das Refoulement-Verbot in Artikel 5 Absatz 2 gewahrt werden?
4. Sollen nach Auffassung der Bundesregierung die in Artikel 3a und 3b vorgesehenen Maßnahmen – Informations- und Dokumentenüberprüfung (requesting information and documentation) und Befragung der Personen an Bord (questioning persons on board) – dazu dienen, herauszufinden, ob es unter den Anwesenden jemanden gibt, der internationalen Flüchtlingsschutzes bedarf?
5. Wie haben sich Polizistinnen und Polizisten im Rahmen von FRONTEX-Einsätzen zu verhalten, wenn bei Maßnahmen gemäß Artikel 3 die betroffenen Personen um Schutz im Sinne der GFK bzw. der EMRK nachsuchen?
6. Wie haben sich Polizistinnen und Polizisten im Rahmen von FRONTEX-Einsätzen zu verhalten, wenn gemäß Artikel 3 Personen erkennbar oder mutmaßlich Anspruch auf besonderen Schutz haben, z. B. Minderjährige, Behinderte, ältere Menschen oder Schwangere?
7. Gilt die Situation in Artikel 4 Absatz 1 (persons in distress at sea) über das Vorliegen eines sinkenden Schiffes hinaus auch bei
 - a) erkennbar oder mutmaßlich seeuntüchtigen oder manövrierunfähigen Schiffen,

- b) Schiffen mit erkennbar oder mutmaßlich hungernden, verdursteten oder bereits toten Personen an Bord,
 - c) Schiffen mit solchen Personen an Bord, die erkennbar oder mutmaßlich Anspruch auf besonderen Schutz haben, z. B. Minderjährige, Behinderte, ältere Menschen oder Schwangere?
8. Sind die sich aus den Leitlinien ergebenden Handlungsanweisungen nur einschlägig für Boote, die innerhalb des Seegebietes eines FRONTEX-koordinierten Einsatzes gesichtet werden, und wenn ja, wie ist dann mit Schiffen umzugehen, die außerhalb des Operationsgebietes gesichtet werden?
 9. Besteht die Pflicht zu Hilfe zu eilen gemäß Artikel 4 nur dann, wenn die auf einem solchen Boot befindlichen Personen eigenständig ein Signal abgeben, oder reicht auch schon die Sichtung eines solchen Schiffes durch beteiligte Grenzschutzeinheiten oder Dritte aus?
 10. Können sich Personen, die nach Artikel 4 aus Seenot gerettet wurden, auf das Refoulement-Verbot der GFK bzw. der EMRK berufen?
 11. Droht Personen, die nach Artikel 4 aus Seenot gerettet werden, dass die an einem FRONTEX-Einsatz teilnehmenden Polizistinnen und Polizisten im Sinne der Artikel 3d, 3e oder 3f auf den Kurs des Schiffes auf eine Weise einwirken, dass es zurück auf die Hohe See oder in ein Drittland gelenkt wird?
 12. Wie beurteilt die Bundesregierung das Verhältnis zwischen der in Erwägungsgrund 6 und im Annex II (5.3) zu Artikel 4 (Rettung aus Seenot) beschriebenen Vorgehensweise, Boote, die in Seenot geraten sind, gegebenenfalls in das Land zurückzuleiten, aus dem sie gekommen sind, und dem in Artikel 5 Absatz 2 niedergelegten Refoulement-Verbot?
 13. Wie wird sichergestellt, dass die in Seenot geratenen und nach Artikel 4 geretteten Personen, die internationalen Flüchtlingsschutz bedürfen, nicht im Sinne von Annex II (5.3) in das Land zurückgebracht werden, aus dem sie geflohen sind?
 14. 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?
 15. In welchem Verhältnis stehen die FRONTEX-Leitlinien zum Schengener Grenzkodex (VO (EG) Nr. 562/2006)?

Siehe Vorbemerkung der Bundesregierung.

16. Warum wurde der Deutsche Bundestag durch die Bundesregierung bis heute weder über den Beginn noch den Verlauf dieses Komitologieverfahrens informiert?

Bislang fand lediglich eine konstituierende Komitologie-Sitzung ohne inhaltliche Festlegung statt. Die EU-Kommission hat am 21. September 2009 signalisiert, Mitte Oktober 2009 einen konsolidierten Entwurf der Leitlinien den Mitgliedstaaten vorzulegen. Die Bundesregierung wird den Deutschen Bundestag – unmittelbar nach Erhalt – über die Inhalte des Entwurfs informieren.

17. Handelt es sich bei dem gewählten Komitologieverfahren um ein sog. Regelungsverfahren mit Kontrolle, in dem das Europäische Parlament über ein Vetorecht verfügt, und wenn nein, warum nicht?

Ja. Das anzuwendende Komitologieverfahren ist in dem „Basis-Rechtsakt“ (Artikel 12 Absatz 5 in Verbindung mit Artikel 22 Absatz 2 des Schengener Grenzkodexes) festgelegt. In diesem Regelungsverfahren mit Kontrolle ist nach Artikel 5a Absatz 1 bis 4, Artikel 7 und 8 des „Komitologiebeschlusses“ 1999/468/EG auch die Beteiligung des Europäischen Parlaments vorgesehen.

18. Werden die Leitlinien, wie angekündigt, als Kommissionsbeschluss ergehen, und wenn nein, warum nicht?
19. Welchen Grad der Verbindlichkeit sollen die Leitlinien haben?
20. Wie ist der gegenwärtige Stand des Verfahrens?

Siehe Vorbemerkung der Bundesregierung.

21. Sind der UNHCR und andere Akteure aus dem Bereich des internationalen Flüchtlingsschutzes an den Verhandlungen zu diesem Dokument beteiligt, und falls nein, warum nicht?
22. Falls der UNHCR und weitere Akteure beteiligt sind, ist geplant, sie bis zum Schluss in die Verhandlungen mit einzubeziehen, und wenn nein, warum nicht?

Im Komitologie-Ausschuss sind neben der EU-Kommission nur die Mitgliedstaaten und FRONTEX vertreten. UNHCR und andere Akteure waren an den vorausgehenden Expertenanhörungen beteiligt.

23. Wann rechnet die Bundesregierung mit der Verabschiedung der FRONTEX-Leitlinien?

Die Bundesregierung ist an einer raschen Verabschiedung der Leitlinien nach Maßgabe der inhaltlichen Eckpunkte, die in der Vorbemerkung der Bundesregierung aufgeführt sind, interessiert. Gegenwärtig sind die inhaltlichen Abstimmungen auf europäischer Ebene noch nicht abgeschlossen. Der Zeitpunkt der Verabschiedung der Leitlinien ist daher noch nicht absehbar.

