

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke, Jan Korte,
Christine Buchholz, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
– Drucksache 17/3303 –**

Kooperation zwischen der Europäischen Union und Libyen bzw. der Türkei in der Flüchtlingspolitik

Vorbemerkung der Fragesteller

Im Verwaltungsrat der EU-Grenzagentur Frontex wurde einstimmig beschlossen, mit Libyen und der Türkei Verhandlungen über eine weitere Zusammenarbeit in der Migrations- und Flüchtlingspolitik aufzunehmen. Im Mittelpunkt der Gespräche mit Libyen steht dabei die der Abschluss eines Arbeitsabkommens über die Bekämpfung der sogenannten illegalen Migration. „Auf Basis dieses Arbeitsabkommens soll der Schutz der südlichen Seeaußengrenzen der EU durch Frontex künftig auf operativer bzw. auf technischer Ebene optimiert werden. Er dient einem zielgerichteten Kapazitätsaufbau im Aufgabenbereich des libyschen Grenzmanagement“, erläuterte die Bundesregierung die geplante Zusammenarbeit (www.migrationsrecht.net).

Über Titel wie „Programm für die Zusammenarbeit mit Drittländern in den Bereichen Migration und Asyl“ wurden dem Regime von Oberst Muammar al-Gaddafi bereits in der Vergangenheit von der EU hohe Millionenbeiträge zur Verfügung gestellt. Die EU und ihre Mitgliedstaaten beliefern Libyen mit Waffen, Schiffen, Fahrzeugen, Leichensäcken, Geldern für Abschiebeflüge und Haftanstalten. Das EU-Mitgliedsland Italien schiebt bereits jetzt schutzsuchende Menschen an Libyen ab. So wurden im Mai 2009 hunderte zumeist afrikanische Flüchtlinge, die über Libyen nach Italien geflohen waren, auf Weisung des italienischen Innenministers unter Missachtung aller Flüchtlingsrechte nach Libyen zurückgeschleppt. Nach Erkenntnissen von Menschenrechtsorganisationen wie PRO ASYL wurden diese Flüchtlinge – ebenso wie andere zuvor in Libyen aufgegriffene afrikanische Flüchtlinge – sofort in Gefängnissen und Haftlagern interniert. In diesen Lagern werden Flüchtlinge nach Erkenntnis von PRO ASYL und weiteren Menschenrechtsorganisationen misshandelt, gefoltert, vergewaltigt und auch getötet. Flüchtlinge wurden von libyschen Sicherheitsbehörden auch ohne Wasser und Nahrungsmittel in der Wüste ausgesetzt.

Ebenso wie Libyen vor allem für afrikanische Flüchtlinge ist die Türkei ein Durchgangsland für Flüchtlinge vor allem aus dem Nahen Osten. Die Türkei ist Mitunterzeichnerin der Genfer Flüchtlingskonvention von 1951, hält je-

doch im Unterschied zu vielen anderen Staaten weiterhin an den damals geltenden zeitlichen und geographischen Beschränkungen fest. Daher sieht sich die Türkei nicht verpflichtet zur Aufnahme von Flüchtlingen aus nichteuropäischen Ländern. Diesen droht in der Türkei die Festnahme wegen illegaler Einreise; dauerhaftes Asyl wird ihnen versagt. So wurden nach Berichten der türkischen Menschenrechtsorganisationen IHD (Menschenrechtsverein der Türkei) und TIHV (Türkische Menschenrechtsstiftung) im Jahr 2009 23 014 Flüchtlinge und Asylsuchende inhaftiert und oft monatelang in überfüllten Lagern festgehalten. Dutzende Flüchtlinge sterben zudem jedes Jahr bei dem Versuch der illegalen Ein- bzw. Ausreise über türkische Grenzen. Die EU fordert von der Türkei als Bedingung für einen Beitritt im Bereich Migration und Asyl Reformen, deren Hauptziel allerdings nicht das Wohl der Flüchtlinge, sondern die Abwehr „illegaler“ Migration nach Europa ist.

1. Was beinhalten die im Frontex-Verwaltungsrat mit deutscher Zustimmung gefassten Beschlüsse bezüglich einer weiteren Zusammenarbeit mit Libyen bzw. der Türkei?

a) Haben aufgrund dieser Beschlüsse bereits Verhandlungen mit Libyen bzw. der Türkei stattgefunden, und wenn ja, mit welchem Ergebnis?

FRONTEX hat Verhandlungen mit Libyen und mit der Türkei aufgenommen. Die Verhandlungen sind derzeit mit beiden Staaten vorübergehend ausgesetzt. Derzeit existieren noch keine „zeichnungsreifen“ Entwürfe der Abkommen. Diese müssen dem FRONTEX-Verwaltungsrat sodann vorgelegt werden, damit die weitere Autorisierung zur Unterzeichnung erfolgen kann.

b) Gibt es einen Zeitplan für die weiteren Verhandlungen, und wenn ja, welchen?

Einen Zeitplan im engeren Sinne gibt es nicht. Die Wiederaufnahme der Verhandlungen hängt in beiden Fällen vom Verlauf übergeordneter Verhandlungen der Europäischen Kommission ab (Libyen: Rahmenabkommen zwischen der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten und Libyen; Türkei: EU-Rückübernahmeabkommen mit der Türkei).

c) Wer genau nimmt von Seiten der EU bzw. Frontex an diesen Verhandlungen teil, und wer von libyscher bzw. türkischer Seite?

Für FRONTEX führt der Exekutivdirektor unter Einbindung der jeweils zuständigen Fachabteilungen der Agentur die Verhandlungen. Wer von libyscher bzw. türkischer Seite an den Verhandlungen teilnimmt, ist der Bundesregierung nicht bekannt.

d) Welche Inhalte werden im Einzelnen verhandelt?

Das jeweils erteilte Mandat ermöglicht grundsätzlich Vereinbarungen in folgenden Kooperationsfeldern: Austausch von Informationen (insbesondere zur Risikoanalyse), Austausch von Erfahrungen (Vermittlung von bewährten Praktiken), Zusammenarbeit in der Aus- und Fortbildung (Transfer internationaler Standards, Vermittlung rechtsstaatlicher Werte), Entsendung von libyschen/türkischen Grenzschutzbeamten zu Hospitationen, Teilnahme von libyschen/türkischen Grenzschutzbeamten an Pilotprojekten der Agentur, operative Zusammenarbeit bei FRONTEX-koordinierten Rückführungen.

2. Welche konkrete Zusammenarbeit im Bereich der Flüchtlings- und Migrationspolitik gibt es bereits zwischen der EU und Libyen bzw. der Türkei (bitte einzeln benennen)?

Die Zusammenarbeit der Europäischen Union (EU) mit Libyen im Bereich der Flüchtlings- und Migrationspolitik beschränkt sich derzeit auf einzelne von der Europäischen Kommission geförderte Projekte, u. a. in Zusammenarbeit mit der „International Organization for Migration“ (IOM), zur technischen Unterstützung im Rahmen des „Thematischen Programms Migration und Asyl“. Mögliche Grundlagen für eine konkrete Zusammenarbeit wie das Rahmenabkommen oder das Arbeitsabkommen mit der EU-Agentur FRONTEX sind noch nicht ausverhandelt.

Bezüglich einer Zusammenarbeit auf Basis des kürzlich unterschriebenen gemeinsamen Kommuniqués wird auf die Antwort zu Frage 4a verwiesen.

Die EU unterstützt die Türkei im Bereich der Flüchtlings- und Migrationspolitik seit 2007 im Rahmen des Instruments für Heranführungshilfe (IPA). Das Indikative Mehrjahresplanungsdokument 2009 bis 2011 für die Türkei nennt als Ziel die Umsetzung und Anwendung des gemeinschaftlichen Besitzstands in prioritären Bereichen, in denen umfangreicher Rechtsangleichungs- und Investitionsbedarf besteht. Hierbei wird auch die Migrations- und Asylpolitik aufgeführt.

Folgende Projekte mit einem Umfang von mehr als 100 Mio. Euro werden in diesem Zusammenhang implementiert:

- Aktionsplan für die integrierte Grenzverwaltung (Phase I+II),
- Einrichtung eines Systems (und Zentren/Lager) zur Aufnahme, Überprüfung und Unterkunft von Flüchtlingen/Asylbewerbern (Phase I+II),
- Unterstützung der Einrichtung von Abschiebezentren sowie der Ausbildung ihres Personals.

3. Inwieweit sind bereits Frontex-Missionen in Zusammenarbeit mit Libyen bzw. der Türkei geplant oder durchgeführt worden?

Eine derartige Zusammenarbeit hat bisher nicht stattgefunden. Die zukünftige Zusammenarbeit hängt vom weiteren Verlauf der derzeit ausgesetzten Verhandlungen der Arbeitsabkommen ab.

4. Wie soll man sich die Umsetzung von Projekten zur Verbesserung des Flüchtlingsschutzes in Libyen in den nächsten drei Jahren vorstellen, für die die EU-Kommission 50 Mio. Euro zur Verfügung stellt, von denen aber nichts unmittelbar an Libyen fließen soll?
 - a) Was ist der Bundesregierung zur voraussichtlichen Gewichtung zwischen den verschiedenen Punkten der vereinbarten „Kooperationsagenda“ (Rückkehrförderung, Aufnahme und Betreuung von Flüchtlingen, „Schutz“ der libyschen Außengrenzen, vgl. EUROPA-Press Releases – Besuch der EU-Kommissare Cecilia Malmström und Štefan Füle in Libyen zur Förderung einer engeren Zusammenarbeit) bekannt?

Die EU-Kommissarin Cecilia Malmström und der EU-Kommissar Štefan Füle unterzeichneten anlässlich ihres Besuches in Libyen am 4. Oktober 2010 mit der libyschen Regierung ein gemeinsames Kommuniqué zur Zusammenarbeit und zum Dialog zwischen der EU und Libyen zu Grenzen, Mobilität, Migration und Asyl. Diese Agenda unterteilt sich in folgende Bereiche: regionaler und panafrikanischer Dialog, Mobilität, Management von Migrationsströmen, Grenz-

management und internationaler Schutz/Flüchtlingsschutz. Eine Gewichtung der verschiedenen Themen ergibt sich daraus nicht. Das Kommuniqué erwähnt jedoch in mehreren Punkten als wichtige Anliegen den Schutz von Flüchtlingen und die Gewährleistung von Mindeststandards im Bereich Grenzschutz, Grenzüberwachung, Rückführung sowie die Behandlung besonders gefährdeter Gruppen von Migrantinnen und Migranten.

Die Umsetzung der in der Agenda angedachten Maßnahmen soll durch den Austausch von bewährten Praktiken, Finanzhilfen und Dialogforen geschehen. Sie soll von einer Gruppe hochrangiger Beamter überwacht werden. Laut Bericht der EU-Kommissarin Cecilia Malmström auf dem Rat für Justiz und Inneres am 7. Oktober 2010 habe man mit Libyen jedoch noch keine konkreten Maßnahmen zur Umsetzung der in der Agenda angesprochenen Initiativen erörtert.

- b) Inwiefern kann sich die Bundesregierung einen eigenen Beitrag für das Vorhaben vorstellen, Libyen „beim angemessenen Umgang mit Flüchtlingen zu helfen“?

Die Bundesregierung prüft Möglichkeiten, in diesem Bereich in begrenztem Umfang mit dem Büro der „International Organization for Migration“ (IOM) in Tripolis oder vor Ort tätigen Nichtregierungsorganisationen zusammenzuarbeiten. Auch Kleinstprojekte der Deutschen Botschaft Tripolis sind in diesem Zusammenhang denkbar.

5. Stimmen Presseberichte, nach denen der italienische Freundschaftspakt mit Libyen die Verpflichtung festschreibt, beträchtliche Teile der Mittel in Italien zu reinvestieren und für die Installierung eines satellitengestützten Systems zur Überwachung der libyschen Südgrenze zu nutzen?
 - a) Wenn ja, wer ist nach Kenntnis der Bundesregierung Lieferant des Systems, und sind auch deutsche Firmen beteiligt?
 - b) Welche Gebiete an der Grenze Libyens zu den Nachbarstaaten werden mit diesem System abgedeckt?
 - c) Sind auch Einrichtungen der EU oder der EU-Mitgliedstaaten an dieses System angeschlossen, wenn ja, welche, und welche Informationen können von ihnen abgerufen werden?

Die Bundesregierung kann keine Stellungnahme zu bilateralen Verträgen anderer Staaten abgeben. Die Bundesregierung hat auch keine Erkenntnisse über eine Beteiligung deutscher Firmen an der Installierung eines satellitengestützten Systems zur Überwachung der libyschen Grenze. Auch ein Anschluss von Einrichtungen der EU oder der EU-Mitgliedstaaten an ein System zur satellitengestützten Überwachung der libyschen Südgrenze ist der Bundesregierung nicht bekannt.

6. Werden zur Kontrolle der EU-Seegrenzen im Mittelmeer, etwa in gemeinsamen italienisch-libyschen Patrouillen, auch Drohnen (UAV) eingesetzt, und von welchen Institutionen genau werden sie betrieben?
 - a) Stimmen Presseberichte (www.stranieriinitalia.it), wonach die Kosten für die Installation dieses UAV-basierten Grenzüberwachungssystems zum großen Teil von der EU übernommen werden?

Ein Einsatz von Drohnen bei der polizeilichen Überwachung der Seegrenzen ist nicht bekannt. Auch entsprechende Forderungen Oberst Muammar al-Gaddafis gegenüber der EU sind nicht bekannt.

- b) Hat Oberst Muammar al-Gaddafi nach Kenntnis der Bundesregierung weitere Forderungen an die EU adressiert, die die Ausstattung mit technischer Hilfe und speziellen Ausrüstungsgegenständen sowie die Ausbildung von eigenem Personal an diesen Gerätschaften beinhalten?

Während seines Besuches in Italien wiederholte Oberst Muammar al-Gaddafi seine allgemeine Forderung an die EU nach finanzieller Unterstützung in Höhe von 5 Mrd. Euro jährlich zur Bekämpfung der illegalen Migration. Während des Besuchs von EU-Kommissarin Cecilia Malmström und von EU-Kommissar Štefan Füle in Libyen haben libysche Vertreter allerdings klargestellt, dass diese Summe nicht für Libyen, sondern für die Finanzierung der Entwicklung in Afrika bestimmt sein soll.

Konkretere Forderungen technischer Art sind der Bundesregierung nicht bekannt.

7. Gibt es einen neuen Verhandlungsstand bezüglich des Rahmenabkommens zwischen der EU und Libyen bezüglich der Fragen der Visum- und der Rücknahmepolitik, und wie sieht dieser nach Kenntnis der Bundesregierung konkret aus?

Die im September 2008 begonnenen Verhandlungen zu dem Rahmenabkommen zwischen der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten und Libyen dauern an. Das Migrationskapitel bereitet dabei nach wie vor Probleme. Die Verhandlungen sind auch deshalb schwierig, weil Libyen die Genfer Flüchtlingskonvention nicht unterzeichnet hat. Die EU beabsichtigt, Libyen mit dem Rahmenabkommen auch zu wesentlichen Verbesserungen des Flüchtlingsschutzes sowie zur Einhaltung der international anerkannten Standards des Menschenrechtsschutzes zu verpflichten.

8. Inwieweit ist der Bundesregierung bekannt, dass Flüchtlinge bzw. Schutzsuchende und irreguläre Migrantinnen und Migranten – wie von der Menschenrechtsorganisation PRO ASYL behauptet – in libyschen Lagern gefoltert, vergewaltigt und getötet werden?

Aus Berichten von PRO ASYL, Human Rights Watch und IOM geht hervor, dass die Lebensbedingungen in den Aufnahmelagern in Libyen sehr schlecht sind. Konkrete eigene Erkenntnisse zu Fällen von Folter, Vergewaltigungen und Tötungen liegen der Bundesregierung nicht vor.

9. Inwieweit hat die Türkei bislang die Auflagen der EU für einen EU-Beitritt im Bereich Migration und Asyl erfüllt?
- a) Inwieweit wurde eine Asylgesetzgebung erarbeitet und entspricht diese den europäischen Standards?
- b) Welche Rückführungsabkommen mit Drittländern wurden von der Türkei abgeschlossen?
- c) Inwieweit wurden Schritte unternommen, die in der Türkei geltenden geographischen Beschränkungen der Genfer Konvention aufzuheben?

Die Fortschritte der Türkei bei der Angleichung ihres Rechts an EU-Recht sind uneinheitlich. Im Bereich Asyl besteht noch Anpassungsbedarf. Gleichzeitig arbeitet die Türkei daran, ihre Verwaltungskapazitäten zu verbessern und ihr Asylverfahren und Asylrecht zu reformieren.

Im Rahmen von EU-Beitrittsverhandlungen werden Asylfragen in Kapitel 24 (Recht, Sicherheit, Freiheit) verhandelt. Eine Öffnung dieses Kapitels fand bis-

her nicht statt. Eine Öffnung des Kapitels würde es erlauben, mit der Türkei über eine schrittweise Angleichung ihrer Gesetzgebung an den EU-Besitzstand zu verhandeln.

Der Bundesregierung ist bekannt, dass ein Rückübernahmeabkommen zwischen der Türkei und Griechenland besteht.

10. Was genau wird in der deutschen Polizeiakademie in welchem Umfang gelehrt zur Frage des Umgangs mit Schutzgesuchen an oder vor den EU-Außengrenzen, insbesondere hinsichtlich der praktischen Umsetzung der in den Frontex-Leitlinien des Schengener Grenzkodex vorgesehenen extraterritorialen Wirkung der Genfer Flüchtlingskonvention und der Europäischen Menschenrechtskonvention bei Frontex-Einsätzen auf Hoher See (bitte, auch zu den folgenden Teilfragen, möglichst detailliert antworten)?
 - a) Was wird den deutschen Beamtinnen und Beamten in der Polizeiakademie dazu beigebracht, wie auf Hoher See aufgegriffene oder gerettete Personen in geeigneter Weise darüber zu informieren sind, dass sie Gründe vorbringen können, aufgrund derer sie annehmen, dass eine Ausschiffung an den vorgeschlagenen Ort gegen den Grundsatz der Nichtzurückweisung verstoßen würde (in welcher Sprache, mit welchen Hilfsmitteln, Informationsbroschüren usw.), und wie sollen sie sich verhalten, wenn die Personen etwa aufgrund von Sprachproblemen nicht entsprechend informiert werden können?
 - b) Was wird den Beamtinnen und Beamten dazu beigebracht, welche Gründe vorgebracht werden bzw. wie geltend gemachte Gefahren beschaffen sein müssen, damit sich Schutzsuchende auf Hoher See im Rahmen von Frontex-Einsätzen auf den Grundsatz der Nichtzurückweisung berufen können, und welche Kriterien gelten hierbei in Bezug auf die Bewertung der „Glaubwürdigkeit“ von Aussagen Schutzsuchender?
 - c) Was wird den Beamtinnen und Beamten dazu beigebracht, ob insbesondere bereits die unmissverständliche Äußerung, Asyl suchen zu wollen, ausreicht, um ein sorgfältiges Prüfungsverfahren innerhalb der Europäischen Union auf dem Festland einzuleiten, und wenn dies nicht der Fall ist, wie sollen vorgebrachte Gründe auf Hoher See angemessen überprüft werden können, wenn keine ausreichende sprachliche Verständigung und sorgfältige Überprüfung der Angaben möglich sind?
 - d) Was wird den Beamtinnen und Beamten dazu beigebracht, welcher Mitgliedstaat für die Durchführung eines Asylverfahrens zuständig ist, wenn bei einem Frontex-Einsatz auf Hoher See davon ausgegangen wird, dass ein Verstoß gegen den Grundsatz der Nichtzurückweisung drohen könnte, bzw. welche unmittelbaren Maßnahmen in einem solchen Fall ergriffen werden sollen?
 - e) Was wird den Beamtinnen und Beamten dazu beigebracht, wie sie sich verhalten sollen, wenn sie im Rahmen eines Frontex-Einsatzes auf Hoher See beobachten und/oder davon ausgehen müssen, dass Einsatzkräfte anderer Mitgliedstaaten gegen die Frontex-Leitlinie und insbesondere gegen das Gebot der Nichtzurückweisung verstoßen?

Eine Beteiligung Deutschlands an FRONTEX-koordinierten Einsätzen auf Hoher See erfolgte bisher lediglich durch die Entsendung von Hubschraubern zur Überwachung der Seegrenzen aus der Luft. Eine andersgeartete Beteiligung ist derzeit auch nicht geplant. Der konkrete Bedarf, Angehörige der Bundespolizei fachlich auf Einsatzsituationen vorzubereiten, wie sie den gestellten Teilfragen zugrunde liegen, besteht daher nicht.

Grundsätzlich verfügen die Grenzpolizeibeamten der Mitgliedstaaten, die im Rahmen von gemeinsamen Einsätzen der Agentur FRONTEX eingesetzt werden, zum einen über eine nationale (grenz-)polizeiliche Laufbahnausbildung, zum anderen durchlaufen sie multinationale Kurse, die von FRONTEX angeboten werden. Der Themenkomplex Grund- und Menschenrechte ist sowohl in den nationalen Schulungen als auch in den von FRONTEX angebotenen multinationalen Kursen ein erheblicher Bestandteil.

Die spezifische Vorbereitung der Beamten der Mitgliedstaaten auf gemeinsame Einsätze erfolgt insbesondere durch die dafür entwickelten Fortbildungsprogramme der Agentur FRONTEX. Aktuell wird die Vermittlung des Themenkomplexes Grund- und Menschenrechte in diesen Kursen gerade durch ein Projekt unter Beteiligung der EU-Mitgliedstaaten, der Europäischen Agentur für Grundrechte sowie dem Hohen Flüchtlingskommissar weiterentwickelt.

