

Antwort

der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Florian Toncar, Hartfrid Wolff (Rems-Murr), Dr. Daniel Volk, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP – Drucksache 16/12931 –

Arbeit der EU-Grenzschutzagentur FRONTEX und Zurückschiebung von Asylbewerbern und Flüchtlingen aus Deutschland in andere EU-Staaten

Vorbemerkung der Fragesteller

Auf Basis der Verordnung (EG) 2007/2004 des Rates der Europäischen Union wurde die EU-Grenzschutzagentur FRONTEX (Europäische Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen) mit Sitz in Warschau gegründet. FRONTEX war in der Vergangenheit Gegenstand zahlreicher Kleiner Anfragen (u. a. Bundestagsdrucksachen 16/1752, 16/5019, 16/6254, 16/8595, 16/9888). Trotz der Fülle der parlamentarischen Anfragen bestehen weiterhin Unklarheiten über wesentliche Aspekte der Arbeit von FRONTEX. Diese betreffen die parlamentarische Kontrolle von FRONTEX im Allgemeinen sowie die parlamentarische Kontrolle hinsichtlich der Beteiligung deutscher Polizisten im Speziellen. Ferner gibt es bisher keine eindeutigen gemeinsamen Leitlinien zur Aufnahme von in Seenot geratenen Personen an den EU-Südgrenzen.

Die Bundesregierung hat mehrfach darauf verwiesen (Bundestagsdrucksache 16/1752, Antwort zu Frage 31; 16/5019, Antwort zu Frage 7; 16/9888, Antwort zu Frage 4), dass FRONTEX eine eigene Informations- und Datenhoheit habe und gegenüber einzelnen Mitgliedstaaten nicht in der Informationspflicht bzw. in der Pflicht zur Datenweitergabe stehe. Daher lägen Informationen, die die internen Ablaufprozesse von FRONTEX oder Kooperation mit anderen Mitgliedstaaten betreffen, nicht in der Zuständigkeit der Bundesregierung. Die Bundesregierung ist mit Auskünften über die Arbeit anderer Mitgliedstaaten bei FRONTEX sehr zurückhaltend.

Ähnlich wie bei anderen Agenturen der Europäischen Union bestehen Unklarheiten über die Effektivität der gerichtlichen Kontrolle der Arbeit von FRONTEX. Diese ist durch die Verordnung (EG) 2007/2004 nur unzureichend geklärt. Ebenso bestehen Defizite hinsichtlich der parlamentarischen Kontrolle durch das Europäische Parlament.

Die Bundesregierung verweist darauf, dass die Europäische Kommission zusammen mit FRONTEX und Expertinnen/Experten aus den Mitgliedstaaten derzeit Leitlinien für gemeinsame Operationen erarbeitet. Diese sollten unver-

bindliche Handlungsempfehlungen u. a. für die Durchführung von Such- und Rettungsmaßnahmen und das Abfangen von Schiffen geben, um mehr Klarheit und Vorhersehbarkeit bei der Einhaltung internationalen Rechts zu erreichen (Bundestagsdrucksache 16/6254, Antwort zu Frage 22; 16/9888, Antwort zu Frage 10).

Gemäß der Dublin-II-Verordnung (EG 343/2003) schiebt Deutschland Asylsuchende an den Unterzeichnerstaat zurück, in dem die Person zunächst ins Vertragsgebiet eingereist ist. In der Praxis hat Deutschland Asylsuchende auch an südliche EU-Mitgliedstaaten zur dortigen Durchführung von Asylverfahren überstellt, obwohl seit längerem Berichte bekannt sind, die auf eine Überforderung der Kapazität von Aufnahmestaaten wie beispielsweise Griechenland hinsichtlich der ordnungsgemäßen Verfahrensdurchführung und der angemessenen Unterbringung der Betroffenen hindeuten.

I. Grundsätzliche parlamentarische und gerichtliche Kontrolle von FRONTEX

1. Welche Möglichkeiten sieht die Bundesregierung für das Europäische Parlament und die nationalen Parlamente, um eine zeitnahe parlamentarische Kontrolle hinsichtlich der Arbeit von FRONTEX und der von ihr koordinierten Operationen sicherzustellen?

Die parlamentarische Kontrolle durch das Europäische Parlament findet grundsätzlich gemäß den Vorschriften des Gemeinschaftsrechts statt.

Der Verwaltungsrat FRONTEX nimmt den allgemeinen Tätigkeitsbericht der Agentur für das vorangegangene Jahr an und übermittelt diesen bis spätestens 15. Juni jeden Jahres dem Europäischen Parlament, dem Rat, der Europäischen Kommission, dem Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und dem Rechnungshof. Der allgemeine Tätigkeitsbericht wird veröffentlicht.

Zudem legt der Verwaltungsrat vor dem 30. September jeden Jahres das Arbeitsprogramm der Agentur für das darauf folgende Jahr fest und übermittelt es dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Europäischen Kommission.

Darüber hinaus kann das Europäische Parlament oder der Rat den Exekutivdirektor der Agentur auffordern, über die Erfüllung seiner Aufgaben Bericht zu erstatten.

Im Übrigen wird darauf hingewiesen, dass der Schwerpunkt der Kontrolle von FRONTEX nicht beim Europäischen Parlament, sondern beim Europäischen Gerichtshof (EuGH) liegt.

Ergänzend verweist die Bundesregierung auf die Antwort zu Frage 31 der Kleinen Anfrage der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (Bundestagsdrucksache 16/1752) vom 6. Juni 2006.

Im Hinblick auf die nationale parlamentarische Kontrolle durch den Deutschen Bundestag wird auf die Antwort zu Frage 7 der Kleinen Anfrage der Fraktion der FDP (Bundestagsdrucksache 16/5019) vom 13. April 2007 verwiesen.

2. Welche Defizite in der nationalen bzw. europäischen parlamentarischen Kontrolle der Arbeit von FRONTEX erkennt die Bundesregierung?

Keine

3. Sind diese Defizite mit Artikel 20 Absatz 1 des Grundgesetzes vereinbar, und wie begründet die Bundesregierung ihre Auffassung?

Auf die Antwort zu Frage 2 wird verwiesen.

4. Inwiefern, und wie regelmäßig wird die Bundesregierung auf informellem Wege und über ihren Vertreter im FRONTEX-Verwaltungsrat über die Arbeit der Grenzschutzagentur unterrichtet?

Der Verwaltungsrat FRONTEX hält jährlich mindestens zwei ordentliche Sitzungen ab. Darüber hinaus tritt er auf Veranlassung seines Vorsitzenden oder auf Antrag mindestens eines Drittels seiner Mitglieder zusammen.

Zudem findet ein regelmäßiger Informationsaustausch auf technischer Ebene zwischen FRONTEX und dem Bundespolizeipräsidium statt. Dies gilt auch für Planungen und Vorbereitungen von Einsätzen unter der Ägide von FRONTEX, an denen die Bundespolizei beteiligt ist.

5. Ist aus Sicht der Bundesregierung eine ausreichende gerichtliche Kontrolle von FRONTEX auf europäischer bzw. nationaler Ebene gegeben?

Wenn ja, wie sieht diese aus?

Wenn nein, was gedenkt die Bundesregierung dagegen zu unternehmen?

Ja. Gemäß Artikel 19 der Verordnung (EG) Nr. 2007/2004 bestimmt sich die vertragliche Haftung von FRONTEX nach dem Recht, das auf den betreffenden Vertrag anzuwenden ist. Entsprechender Rechtsschutz kann somit vor den jeweiligen nationalen Gerichten gesucht werden.

Die gerichtliche Kontrolle in den Bereichen der außervertraglichen Haftung sowie des Zugangs zu Dokumenten erfolgt nach Artikel 19 und 28 der vorgenannten Verordnung durch den EuGH. Die zivilrechtliche Haftung und strafrechtliche Verantwortlichkeit richten sich gemäß Artikel 10b und 10c der vorgenannten Verordnung nach den jeweiligen nationalen Vorschriften des Einsatzmitgliedstaats, welche auch den jeweiligen Rechtsschutz vor den nationalen Gerichten regeln.

6. Stellt aus Sicht der Bundesregierung die Tatsache, dass es sich bei FRONTEX um eine europäische Agentur handelt, ein Hindernis für eine effektive gerichtliche Kontrolle dar?

Wenn ja, wie will die Bundesregierung dem abhelfen?

Wenn nein, weshalb nicht?

Nein. Im Übrigen wird auf die Antwort zu Frage 5 verwiesen.

7. Wurde FRONTEX bzw. Beamtinnen/Beamte aus Mitgliedstaaten bereits gerichtlich auf jeweils nationaler bzw. europäischer Ebene auf Basis vertraglicher bzw. außervertraglicher Haftung belangt?

Hierüber liegen der Bundesregierung keine Kenntnisse vor.

II. Parlamentarische und gerichtliche Kontrolle der Tätigkeit deutscher Polizistinnen/Polizisten im Auftrag von FRONTEX

8. Sind an FRONTEX-Operationen teilnehmende deutsche Polizistinnen/Polizisten an
- a) die deutschen Grundrechte,
 - b) die deutsche Dienstaufsicht,
 - c) Weisungen des deutschen Dienstherren,
 - d) europäische Grundrechte,
 - e) das Recht eines anderen EU-Mitgliedstaates gebunden?

Inwiefern gilt dies auch für Operationen außerhalb der Hoheitsgewässer eines EU-Mitgliedstaates?

Die Verordnungen (EG) Nr. 2007/2004 und (EG) Nr. 863/2007 stehen im Einklang mit den Grundrechten und Grundsätzen, die insbesondere in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union anerkannt sind, und sind im Einklang mit diesen anzuwenden.

FRONTEX-Einsatzmaßnahmen erfolgen auf Grundlage dieser Verordnungen. Die Koordinierung und Durchführung operativer Handlungen liegen allein in nationaler Verantwortung der jeweiligen Mitgliedstaaten. Bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben und Befugnisse sind die für FRONTEX-Einsatzmaßnahmen abgestellten Beamten an das Gemeinschaftsrecht und das nationale Recht des jeweiligen Einsatzmitgliedstaates gebunden.

Die Mitglieder eines FRONTEX-Teams bleiben gleichwohl während der Maßnahmen Beamte des nationalen Grenzschutzes ihrer Herkunftsmitgliedstaaten. Deutsche Beamte sind daher weiterhin den innerstaatlichen Disziplinarmaßnahmen unterworfen. Dies gilt auch für FRONTEX-Einsatzmaßnahmen, die außerhalb der Hoheitsgewässer eines EU-Mitgliedstaates durchgeführt werden.

9. Inwiefern kann es zu Kollisionen zwischen deutschem Recht und dem Recht eines anderen EU-Staates kommen?

Wie wird bei Rechtskollisionen verfahren?

Rechtskollisionen mit dem Recht eines anderen EU-Staates sind grundsätzlich nicht vorstellbar. Im Übrigen wird auf die Antwort zu Frage 8 verwiesen.

10. Ist die Bundesregierung der Auffassung, dass die Arbeit deutscher Bundespolizeibeamten/-beamtinnen, die an durch FRONTEX koordinierten Operationen im Auftrag anderer EU-Mitgliedstaaten teilnehmen, der parlamentarischen Kontrolle in Deutschland unterliegt?

Wie begründet die Bundesregierung ihre Auffassung?

Ja. Die Arbeit deutscher Bundespolizeibeamter, die im Rahmen von FRONTEX-Einsätzen tätig werden, unterliegt in gleichem Umfang der parlamentarischen Kontrolle wie sonstige Maßnahmen der Bundespolizei auch.

Im Übrigen wird auf die Antwort zu den Fragen 1, 8 und 9 verwiesen.

11. Ist aus Sicht der Bundesregierung eine ausreichende gerichtliche Kontrolle von Handlungen deutscher Polizistinnen/Polizisten, die im Rahmen von FRONTEX-Einsätzen tätig werden, auf europäischer bzw. nationalstaatlicher Ebene gegeben?

Wenn ja, wie gestaltet sich diese konkret?

Wenn nein, was gedenkt die Bundesregierung dagegen zu unternehmen?

Aus Sicht der Bundesregierung ist eine ausreichende gerichtliche Kontrolle gegeben.

Im Übrigen wird auf die Antwort zu Frage 5 verwiesen.

12. Wie wird die Bundesregierung hinsichtlich der Sanktionierung möglicher Rechtsübertretungen seitens deutscher Polizistinnen/Polizisten bei FRONTEX-Einsätzen ihre Rechenschaftspflicht gegenüber dem Deutschen Bundestag erfüllen?

Die Bundesregierung informiert den Deutschen Bundestag über die dafür vorgesehenen Berichtswege.

13. Wurden bereits deutsche Polizistinnen/Polizisten in Bezug auf ihre Handlungen im Rahmen gemeinsamer FRONTEX-Einsätze von deutschen, europäischen bzw. anderen mitgliedstaatlichen Gerichten belangt?

Wenn ja, aus welchen Gründen?

Der Bundesregierung liegen hierzu keine Erkenntnisse vor.

III. Leitlinien für Seenotrettung bei FRONTEX-Einsätzen

14. Erkennt die Bundesregierung einen Widerspruch darin, dass die künftigen Leitlinien für gemeinsame FRONTEX-Operationen einerseits zwar mehr Klarheit und Vorhersehbarkeit bei der Einhaltung internationalen Rechts schaffen sollen, andererseits aber lediglich unverbindliche Handlungsempfehlungen für die Beteiligten sein sollen?

Die originären Aufgaben von FRONTEX werden in der Verordnung (EG) Nr. 2007/2004 des Rates vom 26. Oktober 2004 zur Errichtung einer Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union (ABl. L 349 S. 1) geregelt. Diese Verordnung steht im Einklang mit den Grundsätzen und Grundrechten des EU-Vertrags und der Charta der Grundrechte der Europäischen Union.

Darüber hinaus wurde auch bislang schon durch FRONTEX für jeden einzelnen gemeinsamen Einsatz ein bindender Operationsplan mit den betroffenen EU-Mitgliedstaaten und im Einzelfall mit Drittstaaten abgestimmt. Im jeweiligen Operationsplan werden konkrete praktische Regelungen und Rahmenbedingungen, die sich am Einsatzgebiet und Einsatzzweck orientieren, detailliert festgelegt.

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 der Grundlage von Artikel 12 Absatz 5 des Schengener Grenzkodex (SGK) als verbindliche Leitlinien beabsichtigt. Dazu gab es am 23. und 24. Februar 2009 eine konstituierende Ausschusssitzung in Brüssel. Die Bundesregierung unterstützt grundsätzlich das Anliegen der EU-Kommission. Auch für den Fall der Verabschiedung

nur unverbindlicher Leitlinien sieht die Bundesregierung in Anbetracht der vorstehenden Ausführungen keinen Widerspruch zu den mit solchen Leitlinien verfolgten Zielen.

15. Wie ist es aus Sicht der Bundesregierung zu rechtfertigen, dass bereits seit einigen Jahren gemeinsame FRONTEX-Operationen durchgeführt werden und den Beteiligten erst im Nachhinein Leitlinien für diese Einsätze an die Hand gegeben werden sollen?

Auf die Antwort zu Frage 14 wird verwiesen.

16. Wann rechnet die Bundesregierung mit der Vorlage der entsprechenden Leitlinien für gemeinsame FRONTEX-Einsätze?

Die EU-Kommission hat den Mitgliedstaaten noch keinen Zeitplan zum weiteren Verfahren vorgelegt. Im Übrigen wird auf die Antwort zu Frage 14 verwiesen.

17. Ist es grundsätzlich möglich, an Bord eines Schiffes der Bundesmarine oder der deutschen Bundespolizei politisches Asyl oder Schutz im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention zu beantragen?

Wie begründet die Bundesregierung ihre Auffassung?

In Übereinstimmung mit der bisherigen Staatenpraxis kommt eine Asylgewährung bzw. Flüchtlingsschutz nur in Betracht, wenn ein Ausländer das Staatsgebiet der Bundesrepublik Deutschland erreicht hat; diese territoriale Anknüpfung des Asylrechts sollte erhalten bleiben, da die Schutzgewährung nur erfolgen kann, wenn der ersuchte Staat hierzu effektiv in der Lage ist, was wiederum nur in seinem eigenen Staatsgebiet der Fall ist, nicht aber auf fremden Staatsgebiet oder auf hoher See. Die rechtliche Möglichkeit, auf einem Schiff der Bundesmarine oder der Bundespolizei um Asyl nachzusuchen, besteht somit nicht, da Artikel 16a des Grundgesetzes (GG) nur auf deutschem Hoheitsgebiet (also einschließlich der Zwölfmeilenzone vor der deutschen Küste) Anwendung findet und ein Schiff kein Hoheitsgebiet in diesem Sinne ist. Auch die einschlägigen Regelungen in der EG-Richtlinie 2005/85 über Mindestnormen für Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Zuerkennung und Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft und in der EG-Verordnung 343/2003 über die Bestimmung des für die Prüfung eines Asylantrags zuständigen Mitgliedstaats (sog. Dublin-VO) gelten nur für Asylanträge, die im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten einschließlich an der Grenze oder in den Transitzone gestellt werden. Im Ergebnis gilt dies auch bei einem Asylsuchenden gegenüber einem deutschen Hoheitsträger in einem Drittstaat (Botschaftsasyl).

18. Betrachtet die Bundesregierung Personen, die sich an Bord eines Schiffes der deutschen Bundespolizei oder Bundesmarine befinden, als der deutschen Herrschaftsgewalt unterstehende Personen?

Personen, die sich an Bord von Schiffen der Deutschen Marine unter nationaler Führung oder der Bundespolizei befinden, unterstehen deutscher Herrschaftsgewalt.

19. Falls ja, sieht die Bundesregierung einen Gegensatz zwischen ihrer Aussage, dass einerseits der Grundsatz des non-refoulement im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention seine Wirkung erst bei territorialem Gebietskontakt entfalte (vgl. Bundestagsdrucksache 16/6254, Antwort zu Frage 19) und andererseits Deutschland bei Einsätzen seiner Bundespolizei oder Streitkräfte im Ausland seiner Herrschaftsgewalt unterstehenden Personen den Schutz gemäß Artikel 2 Absatz 1 des VN-Zivilpakts zukommen lässt?

Wie begründet die Bundesregierung ihre Auffassung?

Der Anwendungsbereich eines völkerrechtlichen Vertrages hängt von den vertraglichen Bestimmungen über seine räumliche Geltung ab; dieser ist jeweils gesondert zu bestimmen. Die Anwendbarkeit des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte setzt die Ausübung deutscher Herrschaftsgewalt voraus. Dies ist an Bord von Schiffen der Deutschen Marine unter nationaler Führung und der Bundespolizei der Fall.

IV. Dublin-II

20. Wie beurteilt die Bundesregierung die humanitäre Situation von Flüchtlingen in Mitgliedstaaten an den südlichen EU-Außengrenzen insbesondere in Griechenland?

Die Bundesregierung geht davon aus, dass in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union die Gewährleistungen des internationalen und europäischen Flüchtlingsrechts eingehalten werden. Es kann allerdings nicht ausgeschlossen werden, dass es aufgrund des hohen Zustroms von Migranten und Flüchtlingen in Mitgliedstaaten zu Defiziten bei der Anwendung der einschlägigen Regelungen des EG-Rechts, insbesondere im Hinblick auf die Bereitstellung ausreichender Kapazitäten kommen kann. Die Überwachung der Einhaltung der einschlägigen Vorschriften des europäischen Asylrechts obliegt insoweit der Europäischen Kommission in ihrer Eigenschaft als Hüterin der Verträge.

21. Wie viele Asylbewerber hat Deutschland in diese Staaten im Rahmen der Dublin-II-Verordnung zurückgeführt?

Im Jahr 2008 wurden im Rahmen der Dublin-VO aus Deutschland nach Italien 335, nach Griechenland 222, nach Spanien 39, nach Malta 9 und nach Zypern 5 Asylbewerber überstellt.

Vom 1. Januar 2009 bis 30. April 2009 beläuft sich die Zahl der überstellten Asylbewerber für Italien auf 122, für Griechenland auf 50, für Spanien auf 18 und für Malta auf 2; nach Zypern wurde bisher keine Überstellung durchgeführt.

22. Welche Informationen hat die Bundesregierung über Mängel hinsichtlich der Aufenthaltsbedingungen von Asylbewerbern und Flüchtlingen in den EU-Mitgliedstaaten an den südlichen EU-Außengrenzen?

Auf die Antwort zu Frage 20 wird verwiesen.

23. Welche Maßnahmen hat die Bundesregierung ergriffen, um sich ein eigenes Bild von der Lage in den betreffenden EU-Mitgliedstaaten zu machen?

Die Bundesregierung wird über die Auslandsvertretungen sowie, soweit vorhanden, über die an diese entsandten Verbindungsbeamten des Bundesministe-

riums des Innern, des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (BAMF) und der Bundespolizei über die Situation für Migranten und Flüchtlinge in den betreffenden Mitgliedstaaten unterrichtet. Das BAMF befindet sich ferner im Rahmen der zuständigen Gremien in der EU – hier insbesondere des sog. Dublin-Kontaktausschusses – im Austausch mit den anderen Mitgliedstaaten über die Situation und die dort getroffenen Maßnahmen. In Bezug auf die Durchführung des Dublin-Verfahrens mit Griechenland haben sich Mitarbeiter des BAMF vom 23. bis 28. November 2008 zu einem Arbeitsbesuch in Griechenland aufgehalten und dort Gespräche mit Vertretern der griechischen Behörden, des United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) und Flüchtlingsorganisationen geführt sowie Behörden und Aufnahmeeinrichtungen besucht. Ferner besteht ständiger Kontakt mit dem UNHCR, und es werden die Veröffentlichungen von Nichtregierungsorganisationen zur Kenntnis genommen.

24. Hält die Bundesregierung die Zurückschiebung von Asylbewerbern und Flüchtlingen in EU-Mitgliedstaaten für angezeigt, deren Kapazitäten zur ordnungsgemäßen Durchführung von Asylverfahren erschöpft sind?

Die Bundesregierung sieht – wie auch alle anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union unter den gegebenen Bedingungen des starken Zustroms von Migranten und Flüchtlingen in einige Mitgliedstaaten – keine Veranlassung, sich von den verbindlichen Festlegungen der Dublin-VO zu lösen und Überstellungen in Mitgliedstaaten vollständig auszusetzen. Im Hinblick auf die Situation in Griechenland hat sich aber die Bundesregierung dafür entschieden, von der Möglichkeit des sog. Selbsteintrittsrechts in großzügiger Weise Gebrauch zu machen und besonders schutzbedürftige Personen nicht zu überstellen. Dies ist vom 1. Januar 2009 bis zum 30. April 2009 in Bezug auf ca. 190 Personen erfolgt.

25. Unter welchen Bedingungen hinsichtlich der Aufnahme von Asylbewerbern und Flüchtlingen in den südlichen EU-Mitgliedstaaten würde Deutschland von der Zurückschiebung absehen?

Auf die Antwort zu Frage 24 wird verwiesen.