Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Josef Philip Winkler, Volker Beck (Köln),
Viola von Cramon-Taubadel, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/
DIE GRÜNEN
– Drucksache 17/164 –**

Auswirkung der FRONTEX-Leitlinien auf den Flüchtlingsschutz

Vorbemerkung der Fragesteller

Jedes Jahr versuchen Menschen auf dem Seeweg, Europa zu erreichen. Durch die Praxis der EU-Grenzschutzagentur 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, ggf. 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 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 die grenzpolizeilichen Maßnahmen im Rahmen von FRONTEX-Einsätzen auf eine für alle Beteiligten – Schutzsuchende wie Grenzschutzpolizistinnen und -polizisten – transparente und rechtlich gesicherte Grundlage zu stellen,

werden derzeit auf europäischer Ebene so genannte Leitlinien für den FRONTEX-Einsatz auf See verhandelt.

Am 29. Oktober 2009 wurde den Fraktionen über das Sekretariat des Innenausschusses des Deutschen Bundestages der Entwurf einer Entscheidung der Kommission „zur Ergänzung des Schengener Grenzkodex hinsichtlich der Überwachung der Seeaußengrenzen im Rahmen der von der Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen koordinierten operativen Zusammenarbeit“ zugeleitet.

In ihren Antworten auf die Kleine Anfrage der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zu dem ersten Entwurf einer Kommissionsentscheidung „Regeln zur Überwachung der Seegrenzen bei FRONTEX-Einsätzen“ (Dokumenten-Nr.: D003849/01, Vorgang: CMTD(2009)0143), den das Bundesministerium des Innern (BMI) am 26. Mai 2009 an das zuständige Büro des Abgeordneten Josef Philip Winkler erst auf Nachfrage weitergeleitet hatte, ging die Bundesregierung auf die überwiegende Zahl der Fragen nicht ein (vgl. Bundestagsdrucksache 16/14118). Zur Begründung führte die Bundesregierung aus, sich bis zur nächsten Sitzung des Komitologieausschusses noch keine Meinung zu dem Entwurf gebildet zu haben. Die Sitzung des Ausschusses hat nun am 19. Oktober 2009 stattgefunden.

Die Leitlinien sollen FRONTEX-Einsätze stärker ausgestalten, indem sie Teil des von der Agentur und den beteiligten Mitgliedstaaten für den jeweiligen Einsatz aufgestellten Einsatzplans werden (Artikel 1). Sie enthalten Vorschriften über das Abfangen und Aufgreifen von Schiffen (Anhang 2), auf denen sich mutmaßlich illegale Migrantinnen und Migranten befinden, über Such- und Rettungsmaßnahmen während des Einsatzes (Anhang 3) und über die Ausschiffung von aufgegriffenen und geretteten Personen in Drittländer (Anhang 4).

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 noch immer 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, wie ihnen ggf. der Zugang zum Asylverfahren gewährt wird. Auch das Zurückweisungsverbot (Refoulement-Verbot), nach dem keine Person in ein Land überstellt werden darf, in dem die Gefahr besteht, dass sie der Verfolgung oder Folter ausgesetzt oder sie auf andere Weise unmenschlich oder erniedrigend behandelt oder bestraft wird, findet keine hinreichende Gewährleistung. 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 Schutz 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 Bundesregierung unterstützt ausdrücklich das Anliegen der EU-Kommission, anerkannte Standards des Völker- und Europarechts in die Leitlinien für den FRONTEX-Einsatz auf See einzubeziehen, und damit mehr Klarheit und Vorhersehbarkeit bei gemeinsamen Einsatzmaßnahmen unter der Ägide der Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen (FRONTEX) zu schaffen.

FRONTEX-Einsatzmaßnahmen erfolgen auf Grundlage der Verordnung (EG) Nr. 2007/2004 des Rates vom 26. Oktober 2004, die im Einklang mit den Grund-

sätzen und Grundrechten des EU-Vertrages und der Charta der Grundrechte der Europäischen Union steht.

FRONTEX koordiniert die grenzpolizeiliche Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten. Die Koordinierung und Durchführung operativer Handlungen liegen allein in nationaler Verantwortung der jeweiligen Mitgliedstaaten. Die Teilnehmer einer FRONTEX-Einsatzmaßnahme bleiben während der Maßnahmen Beamte des nationalen Grenzschutzes ihres Herkunftsmitgliedstaates. Bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben und Befugnisse sind die für FRONTEX-Einsatzmaßnahmen abgestellten Beamten bei einem Einsatz im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaates an das Gemeinschaftsrecht und das nationale Recht des jeweiligen Einsatzmitgliedstaates gebunden.

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.

Die EU-Kommission hat den Entwurf der Leitlinien im sog. Komitologieverfahren vorgelegt. Dabei handelt es sich um ein Verfahren der vereinfachten Rechtsetzung.

Bei dem Entwurfstext, der dem Deutschen Bundestag am 29. Oktober 2009 zugeleitet worden ist und der auch Gegenstand dieser Kleinen Anfrage ist, handelt es sich um die Textfassung, die der Erörterung in der Sitzung des Komitologieausschusses am 19. Oktober 2009 zugrunde lag. Im Rahmen der Sitzung wurde der Textentwurf überarbeitet. Der Komitologieausschuss wurde noch am 19. Oktober 2009 gebeten, eine förmliche Stellungnahme zum Entscheidungsentwurf abzugeben. Die Mindeststimmenzahl für die Abgabe einer zustimmenden Stellungnahme wurde nicht erreicht. Daraufhin hat die EU-Kommission Anfang Dezember ein neues und teilweise überarbeitetes Dokument in Form des Entwurfs für einen Ratsbeschluss (Dok. 16870/09, FRONT 105, COMIX 903 vom 9. Dezember 2009) an den Rat und gleichzeitig an das Europäische Parlament übersandt. Die Befassung mit dem Dossier erfolgt seitdem im Ratsrahmen.

Ratspräsidentschaft und Kommission haben für die Erörterung des Entwurfs im Ratsrahmen am 8., 12. und 16. Dezember 2009 drei Sitzungen der Referenten für Justiz und Inneres in den Vertretungen der Mitgliedstaaten bei der EU in Brüssel (sog. II-Referentensitzungen) anberaumt. In diesen wie auch in den vorherigen Beratungen im Komitologieausschuss wurden inhaltlich-operative Fragen zum Leitlinienentwurf nur andiskutiert. Gleichwohl ist es der Bundesregierung gelungen, wesentliche Punkte einzubringen:

- Die Beachtung des Refoulement-Verbots wurde seiner Bedeutung entsprechend in die allgemeinen Grundsätze der FRONTEX-Leitlinien übernommen. Damit ist aus Sicht der Bundesregierung und der Kommission klargestellt, dass dieser Grundsatz für alle beschriebenen Maßnahmen im Rahmen von FRONTEX-Einsatzmaßnahmen auf See gelten soll.
- Da die Frage der extraterritorialen Geltung der Genfer Flüchtlingskonvention stark umstritten ist und insoweit keine einheitliche Staatenpraxis existiert, wurde der Kommissionsvorschlag an den Text der Europäischen Menschenrechtskonvention angelehnt, deren extraterritoriale Geltung an Bord von Schiffen durch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte anerkannt ist.
- In den Erwägungsgründen des Entwurfs wurde klargestellt, dass die einschlägigen völkerrechtlichen Verpflichtungen unberührt bleiben, d. h. dass diese neben den Leitlinien bei allen FRONTEX-Einsatzmaßnahmen Geltung beanspruchen.

Nach Behandlung des Kommissionsvorschlags zu den FRONTEX-Leitlinien in den drei Sitzungen der Referenten für Justiz und Inneres wurde der nochmals angepasste Entwurf (Dok. DS 794/09 vom 16. Dezember 2009) dem Ausschuss der Ständigen Vertreter (AStV) zugeleitet. Im AStV am 17. Dezember 2009 hat die EU-Kommission nochmals weiteren Änderungsbedarf am Text der Leitlinien angekündigt.

Die Bundesregierung hat den Deutschen Bundestag in zwei Sitzungen des Ausschusses für Menschenrechte und humanitäre Angelegenheiten am 2. und 16. Dezember 2009 über den jeweils aktuellen Sachstand des Leitlinienentwurfs informiert.

Der dem AStV in seiner Sitzung am 17. Dezember 2009 zugeleitete Entwurf der Leitlinien hat sich in Text und Struktur gegenüber dem Textentwurf, der Gegenstand dieser Kleinen Anfrage ist, somit in zahlreichen Punkten geändert. Die Fragen 10 bis 14, 16, 20 bis 26, 28 bis 30, 32 und 34 können aus Verfahrensgründen daher zwar thematisch, nicht aber bezogen auf die mehrfach geänderte Systematik des Entwurfs beantwortet werden.

1. Handelt es sich bei dem Entwurf der FRONTEX-Leitlinien, der dem Deutschen Bundestag am 29. Oktober 2009 zugeleitet worden ist, um den aktuellen Entwurf mit den Ergebnissen der Sitzung des Komitologieausschusses, der am 19. Oktober 2009 tagte, und wenn nein, warum ist dem Deutschen Bundestag der aktuelle Entwurf noch nicht zugeleitet worden?
2. Wie ist der gegenwärtige Stand des Verfahrens?
3. Warum wurde der Deutsche Bundestag durch die Bundesregierung bis heute nicht über den Verlauf des Komitologieverfahrens informiert?
4. Werden die Leitlinien, anders als bislang angekündigt, statt als Kommissionsbeschluss nunmehr als Kommissionsentscheidung ergehen, und wenn ja, warum?

Auf die Vorbemerkung der Bundesregierung wird verwiesen.

5. Wie, wann und durch wen wird der jeweilige in Artikel 1 genannte Einsatzplan festgelegt?

FRONTEX stimmt vor jeder gemeinsamen Einsatzmaßnahme in Gesprächen einen sogenannten Operationsplan mit den betroffenen EU-Mitgliedstaaten und im Einzelfall mit Drittstaaten ab. Der Operationsplan wird schriftlich fixiert. Darin werden konkrete praktische Regelungen, die sich am Einsatzgebiet und Einsatzzweck orientieren, detailliert festgelegt. Hiervon unberührt bleiben die Regelungen des internationalen Seerechts (u. a. Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen vom 10. Dezember 1982, Internationale Übereinkommen vom 6. November 1979 über den Such- und Rettungsdienst auf See), der Genfer Flüchtlingskonvention, der Europäischen Menschenrechtskonvention und Mechanismen des internationalen Schutzes der EU und der Mitgliedstaaten.

6. Ist dieser Einsatzplan öffentlich zugänglich?

Nein

7. Sind die EU-Grenzschutzagentur FRONTEX ebenso wie die Mitgliedstaaten an die in Erwägungsgrund Nummer 6 aufgelisteten internationalen Übereinkommen gebunden, und wenn nein, welche Auswirkungen hat dies für den internationalen Flüchtlingsschutz?

Die Hauptaufgabe von FRONTEX besteht in der Koordinierung der operativen Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten im Bereich des Schutzes der EU-Außengrenzen. Diese Koordinierung erfolgt auf Grundlage der Verordnungen (EG) Nr. 2007/2004 und (EG) Nr. 863/2007. Diese stehen im Einklang mit den Grundrechten und Grundsätzen, die insbesondere in der Charta der Grundrechte der EU anerkannt sind, und sind im Einklang mit diesen anzuwenden.

Die Durchführung operativer Handlungen liegt allein in nationaler Verantwortung der jeweiligen Mitgliedstaaten. Die Teilnehmer einer FRONTEX-Einsatzmaßnahme bleiben während der Maßnahmen Beamte des nationalen Grenzschutzes ihres Herkunftsmitgliedstaates. Bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben und Befugnisse sind die für FRONTEX-Einsatzmaßnahmen abgestellten Beamten und das Personal von FRONTEX an das Völkerrecht, das Gemeinschaftsrecht, sowie bei einem Einsatz im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaates, sofern sich hier Berührungspunkte ergeben, zudem an das nationale Recht des betreffenden Mitgliedstaates gebunden. Diese Bindungen umfassen auch die internationalen Verpflichtungen der Gemeinschaft und der Mitgliedstaaten.

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

8. Warum wird nur in den Erwägungsgründen und in Nummer 4.2, nicht aber in den allgemeinen Grundsätzen der Leitlinien auf das Refoulement-Verbot Bezug genommen?

Angesichts der herausragenden Bedeutung des Refoulement-Verbots wurde es in der aktuellen Textfassung vom 16. Dezember 2009 in die allgemeinen Grundsätze der Leitlinien unter Ziffer 1.2 aufgenommen.

9. Sieht die Bundesregierung mit Blick auf die Erfordernisse des internationalen Flüchtlingsschutzes und der zugrunde liegenden humanitären Dimension das Anliegen der EU-Kommission, anerkannte Standards des Völker- und Europarechts in die Leitlinien einzubeziehen, in dem aktuellen Entwurf der Leitlinien gewährleistet (vgl. Bundestagsdrucksache 16/14118), und wenn ja, warum?

Die Bundesregierung unterstützt ausdrücklich das Anliegen der EU-Kommission, anerkannte Standards des Völker- und Europarechts in die Leitlinien einzubeziehen und damit mehr Klarheit und Vorhersehbarkeit bei gemeinsamen Einsatzmaßnahmen unter der Ägide von FRONTEX zu bekommen. Der aktuelle Entwurf der FRONTEX-Leitlinien nimmt auf diese Standards an mehreren Stellen ausdrücklich Bezug.

10. Wie wird den besonderen Bedürfnissen der in Nummer 1.2 genannten schutzbedürftigen Personen (insbesondere Kindern, Opfern von Schleusern und Personen, die dringend medizinische Versorgung oder internationalen Schutz benötigen) Rechnung getragen?

Gerade bei der Berücksichtigung der besonderen Bedürfnisse schutzbedürftiger Personen ist es wichtig, auf die im konkreten Einzelfall vorliegenden Umstände einzugehen. Da eine pauschale Festlegung dem Einzelfall oft nicht gerecht zu

werden vermag, erfolgt im Leitlinienentwurf eine offen formulierte Verpflichtung der handelnden Behörden und ihrer Vertreter zur Berücksichtigung humanitärer Erfordernisse.

11. Welche der in Nummer 1.3 genannten Grundrechte sind gemeint, und warum sind sie nicht konkret bezeichnet worden?

Die genannten Grundrechte können sich sowohl aus internationalen Vereinbarungen, als auch aus der Charta der Grundrechte der EU ergeben. Dieser Verweis ist nach Auffassung der Bundesregierung hinreichend konkret.

12. Wann besteht der in Nummer 2.3 genannte Verdacht, dass außerhalb des Einsatzbereiches ein Schiff für illegale Handlungen auf See benutzt wird, und welche illegalen Handlungen fallen darunter?

Ein Verdacht, dass ein Schiff für illegale Handlungen auf See genutzt wird, stützt sich in der Regel auf polizeiliche und maritime Erfahrungswerte der handelnden Behörden und allgemeine wie spezielle Lagekenntnisse. Was illegal ist, bemisst sich nach der jeweils geltenden Rechtsordnung.

13. Wann liegt gemäß Nummer 2.4 ein begründeter Verdacht auf die Beförderung von Personen, die sich der Grenzkontrolle zu entziehen versuchen, vor?

Auf die Antwort der Bundesregierung zu Frage 12 wird verwiesen.

14. Wird nach Auffassung der Bundesregierung bei folgenden Handlungen im Rahmen von FRONTEX-Einsätzen
 - Beschlagnahme des Schiffs und Festnahme der an Bord befindlichen Personen (Nummer 2.4d);
 - Erteilen der Anweisung an das Schiff, den Kurs zu ändern (...), Eskortieren oder Geleiten des Schiffs, bis es sich auf diesem Kurs befindet (Nummer 2.4e);
 - Führen des Schiffs bzw. Beförderung der an Bord befindlichen Personen zu einem Drittstaat oder aber Überstellung des Schiffs bzw. der an Bord befindlichen Personen an die Behörden eines Drittstaates (Nummer 2.4f);
 - Führen des Schiffs bzw. Beförderung der an Bord befindlichen Personen zum Aufnahmemitgliedstaat oder zu einem anderen am Einsatz beteiligten Mitgliedstaat (Nummer 2.4g)

effektive Kontrolle über Personen ausgeübt (bitte je Alternative aufschlüsseln), und wenn nein, warum nicht?

Die Frage, ob im Rahmen von Einsätzen, die durch FRONTEX koordiniert werden, Hoheitsgewalt ausgeübt wird, hängt von den Umständen des Einzelfalls ab. Soweit darüber hinaus eine einheitliche Rechtsprechung, insbesondere im Bereich der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK), vorliegt, ist diese ebenfalls zu beachten.

15. 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 und der Europäischen Menschenrechtskonvention auch außerhalb des Hoheitsgebiets der Vertragsstaaten auslöst?

Auf die Antwort der Bundesregierung zu Frage 14 wird verwiesen.

16. Inwiefern kann nach Auffassung der Bundesregierung bei Maßnahmen nach Nummer 2.4 (z. B. Anweisen des Schiffes, den Kurs zu ändern) das Refoulement-Verbot gewahrt werden?

Die Wahrung des Refoulement-Verbots ist in Nummer 1.2 des aktuellen Leitlinienentwurfs ausdrücklich verankert. Dem ist im Rahmen der Einsätze entsprechend Folge zu leisten.

17. Sollen nach Auffassung der Bundesregierung die in Nummer 2.4 vorgesehenen Maßnahmen – Informations- und Dokumentenüberprüfung (a) und Befragung der an Bord befindlichen Personen (b) – dazu dienen herauszufinden, ob es unter den Anwesenden jemanden gibt, der internationalen Flüchtlingsschutzes bedarf?

Die in der Nummer 2.4, Buchstabe a und b des Leitlinienentwurfs genannten Maßnahmen dienen in erster Linie der Informationsgewinnung über das Schiff, seine Besatzung und die an Bord befindlichen Personen und Sachen sowie dem Ausräumen oder Bestätigen eines Verdachts auf illegale Handlungen. Hierunter können auch Erkenntnisse über die besondere Schutzbedürftigkeit von Personen fallen.

18. Wie haben sich Polizistinnen und Polizisten im Rahmen von FRONTEX-Einsätzen zu verhalten, wenn bei Maßnahmen gemäß Nummer 2.4 die betroffenen Personen um Schutz im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention bzw. der Europäischen Menschenrechtskonvention nachsuchen?

Auf die Vorbemerkung und die Antwort der Bundesregierung zu Frage 14 wird verwiesen.

19. Wie haben sich Polizistinnen und Polizisten im Rahmen von FRONTEX-Einsätzen zu verhalten, wenn Maßnahmen gemäß Nummer 2.4 Personen erkennbar oder mutmaßlich Anspruch auf besonderen Schutz haben, z. B. Minderjährige, Behinderte, ältere Menschen oder Schwangere?

Auf die Antwort der Bundesregierung zu Frage 10 wird verwiesen.

20. Wie wird der in Nummer 2.4g und 2.5.1 genannte Aufnahmemitgliedstaat festgelegt?

Der in der englischsprachigen Fassung verwandte Begriff „host Member State“ bezeichnet in der bei FRONTEX üblichen Diktion den Mitgliedstaat, der Einsatzkräfte der anderen Mitgliedstaaten aufnimmt, auf dessen Staatsgebiet die Operation also stattfindet. In der deutschen Übersetzung des Leitlinienentwurfs wurde hierfür der Begriff „Aufnahmemitgliedstaat“ eingesetzt. In der deutschen Fassung von Artikel 1a Ziffer 2 der Verordnung (EG) Nr. 2007/2004 wird „host

Member State“ als „Einsatzmitgliedstaat“ übersetzt. Es handelt sich hier um eine Abweichung der Sprachfassungen im Entwurfsstadium. Ein Unterschied in der Sache ist damit nicht verbunden.

21. Welche Untersuchungen an Bord gemäß Nummer 2.5.3.2 gelten als „nicht mehr so rücksichtsvoll wie möglich“?

Die Bundesregierung geht davon aus, dass hier auf Ziffer 2.5.2.3 Bezug genommen wird. Maßgeblich sind hier die Umstände des Einzelfalls.

22. Welche zwei- oder mehrseitigen Übereinkünfte im Sinne der Nummer 2.5.2.6 existieren, und mit welchen Staaten sind sie geschlossen worden?

Die Bundesregierung sieht sich außerstande, für alle an FRONTEX-Einsatzmaßnahmen teilnehmenden Staaten alle hier in Frage kommenden zwei- oder mehrseitigen Übereinkünfte aufzuführen.

Im Übrigen wird auf die Vorbemerkung der Bundesregierung verwiesen.

23. Welches sind Maßnahmen im Sinne von Nummer 2.5.2.6, die sich aus einschlägigen zwei- oder mehrseitigen Übereinkünften ableiten?

Auf die Antwort der Bundesregierung zu Frage 22 wird verwiesen.

24. Wie viele oder welche der in Nummer 3.2 genannten Kriterien zur Lagebewertung müssen vorliegen, damit die Einsatzkräfte zu dem Schluss kommen, dass eine Notsituation besteht?

Bei der Beurteilung der Frage, ob eine Notsituation auf See vorliegt, ist es nicht sachdienlich, eine starre Anzahl von „Risikofaktoren“ vorzugeben, die vorliegen müssen, um eine Notsituation anzunehmen. Vielmehr ist es wichtig, im konkreten Einzelfall unter Einbeziehung aller verfügbaren Informationen und unter Berücksichtigung der maritimen Erfahrung zu einer zutreffenden Beurteilung zu gelangen, um Gefahren für Leib und Leben auszuschließen.

25. Wie erkennen die beteiligten Einsatzkräfte gemäß Nummer 3.2, dass z. B. Schwangere, Kinder, Passagiere, die dringend medizinische Hilfe benötigen, oder Tote an Bord sind?

Die beteiligten Einsatzkräfte beurteilen die Lage nach Einholung und Auswertung aller verfügbaren Informationen.

26. Inwieweit wird bei Feststellung der besonderen Schutzbedürftigkeit von geretteten oder aufgegriffenen Personen an Bord deren Bedürfnissen auch nach beendeten Rettungsmaßnahmen gemäß Nummer 3.5 Rechnung getragen, und wenn ja, wie?

Auf die Antwort der Bundesregierung zu Frage 10 wird verwiesen.

27. 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?

Die Handlungsanweisungen betreffen Boote, die innerhalb des im Operationsplan festgelegten Seegebiets im Rahmen einer von FRONTEX koordinierten Einsatzmaßnahme gesichtet werden. Darüber hinaus gelten gegenüber diesen Booten wie auch gegenüber denjenigen, die außerhalb des Einsatzgebiets gesichtet werden, die einschlägigen internationalen Verpflichtungen (vgl. Erwägungsgrund 6).

28. Welche Einzelheiten sind für die Ausschiffung der aufgegriffenen oder geretteten Personen im Einklang mit dem Völkerrecht und etwaigen bilateralen Abkommen gemäß Nummer 4.1 festzulegen?

Im Einsatzplan sind alle Einzelheiten für die Ausschiffung festzulegen, die für eine rechtmäßige und sichere Ausschiffung erforderlich sind.

29. Wie wird das in Nummer 4.2 festgelegte Refoulement-Verbot gewährleistet, wenn nach Nummer 4.1 die Ausschiffung vorrangig in dem Drittland erfolgen soll, von dem aus die Personen in See gestochen sind?

Das Refoulement-Verbot wird gewährleistet, indem die Ausschiffung nicht in ein Drittland erfolgt, in dem der begründete Verdacht besteht, dass die Person dort Nachteile im Sinne des Refoulement-Verbots zu befürchten hat.

30. Wie wird sichergestellt, dass für den Fall, dass die Ausschiffung gemäß Nummer 4.2 nicht in dem Drittland, von dem aus die Personen in See gestochen sind, erfolgen kann, diese an der geografisch nächstgelegenen Stelle erfolgt, an der die Sicherheit der Personen gewährleistet ist?

Die Verantwortung für die Bestimmung der geeigneten Stelle für die Ausschiffung liegt bei der für die Operation zuständigen Rettungs­koordinierungsstelle; diese hat die Bestimmung im Einklang mit den völker- und seerechtlichen Vorgaben vorzunehmen. Der aktuelle Leitlinienentwurf sieht außerdem vor, dass – unbeschadet der oben genannten Verantwortung der Rettungs­koordinierungsstelle – in Fällen, in denen eine Ausschiffung in dem Drittland, von dem aus die Personen in See gestochen sind, nicht möglich ist, vorrangig eine Ausschiffung in den „host Member State“ erfolgen soll.

31. Hält die Bundesregierung in der in Frage 27 beschriebenen Situation die nächstgelegenen Mitgliedstaaten für verpflichtet, diese Personen aufzunehmen, und wenn ja, wie, und von wem kann dies ggf. durchgesetzt werden?

Etwaige Verpflichtungen der Mitgliedstaaten bemessen sich nach den Normen des Unions- bzw. des Völkerrechts. Die Einhaltung völkerrechtlicher Pflichten durch die anderen Mitgliedstaaten wird von der Bundesrepublik Deutschland nicht in Frage gestellt.

32. Inwieweit sollen die aufgegriffenen oder geretteten Personen dazu befragt werden, ob der in Nummer 4.2 genannte begründete Verdacht besteht, dass sie Verfolgung oder Folter ausgesetzt oder auf andere Weise unmenschlich oder erniedrigend behandelt oder bestraft werden oder ob bei ihnen die Gefahr der Auslieferung oder Überstellung in ein solches Land besteht?

Auf die Vorbemerkung der Bundesregierung zum bisherigen Verfahren wird verwiesen.

33. Was ist darunter zu verstehen, dass die aufgegriffenen oder geretteten Personen gemäß Nummer 4.2 auf geeignete Weise, insbesondere hinsichtlich des Ortes der Ausschiffung, zu informieren sind?

Durch die Information der aufgegriffenen oder geretteten Personen soll diesen die Möglichkeit gegeben werden, etwaige Gründe im Sinne der Nummer 1.2 (vormals Nummer 4.2) vorzutragen, die dann gegebenenfalls bei der Entscheidung über den Ort der Ausschiffung zu berücksichtigen sind. Im Übrigen wird auf die Antwort der Bundesregierung zu den Fragen 29 und 30 verwiesen.

34. Wie wird sichergestellt, dass die in Seenot geratenen und nach Nummer 3 geretteten Personen, die internationalen Flüchtlingsschutzes bedürfen, nicht gemäß Nummer 4 in das Land zurückgebracht werden, aus dem sie geflohen sind?

Auf die Antwort der Bundesregierung zu den Fragen 29 und 30 wird verwiesen.

35. 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?

Für eine ausdrückliche Festlegung in den Leitlinien sieht die Bundesregierung keine Notwendigkeit.

36. Wird sich die Bundesregierung in den weiteren Verhandlungen dafür einsetzen, dass die Gewährleistung des Zugangs zum Asylverfahren in einem Mitgliedstaat in den FRONTEX-Leitlinien verankert wird, und wenn nein, warum nicht?

Die Bundesregierung begrüßt die in der aktuellen Entwurfsfassung der Kommission (Erwägungsgrund 3) getroffene Aussage, dass die Mitgliedstaaten bei Asylanträgen, die in ihrem Hoheitsgebiet einschließlich der Grenze und der Transitzone gestellt werden, an die Bestimmungen des Asyl-Besitzstands, insbesondere die Richtlinie 2005/85/EG des Rates vom 1. Dezember 2005 über Mindestnormen für Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Zuerkennung und Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft (ABl. L 326 vom 13. Dezember 2005, Seite 13) gebunden sind.

37. Wird sich die Bundesregierung in den weiteren Verhandlungen dafür einsetzen, dass ein Verfahren zur Identifizierung besonders Schutzbedürftiger in den FRONTEX-Leitlinien festgelegt wird, damit auf ihre Bedürfnisse eingegangen werden kann, und wenn nein, warum nicht?

Die Ziffern 1.2 und 3.3 Buchstabe g und h des Leitlinienentwurfs enthalten Regelungen betreffend Personen mit besonderen Bedürfnissen. Im Übrigen wird auf die Antwort der Bundesregierung zu den Fragen 10 und 36 verwiesen.

38. Schließt sich die Bundesregierung den Äußerungen des ehemaligen Bundesministers des Innern, Dr. Wolfgang Schäuble, an, der in der Sendung „REPORT MAINZ“ vom 5. Oktober 2009 sagte: „Wer in Not ist und Flüchtling ist, hat einen Anspruch auf Aufnahme, und wer auf Hoher See ist, wird nicht zurückgeschickt, sondern es gelten die Regeln der Genfer Konvention“ (vgl. Bundestagsdrucksache 16/14157)?

Die Bundesregierung ist der Auffassung, dass auch bei gemeinsamen Operationen auf Hoher See zum Schutz der EU-Außengrenze unter der Koordinierung von FRONTEX die einschlägigen völker- und seerechtlichen Verpflichtungen der betroffenen Staaten betreffend die Rettung aus Seenot eingehalten werden müssen. Sie unterstützt daher das Anliegen der Europäischen Kommission zur Verabschiedung von Leitlinien für solche Einsätze, die auch Fragen der Durchführung von Such- und Rettungsmaßnahmen sowie der Ausschiffung aufgegriffener Personen behandeln. Dabei befürwortet die Bundesregierung, bei Rechtsfragen anerkannte Standards des Völker- und Europarechts im see-, flüchtlings- und menschenrechtlichen Bereich einzubeziehen. Im Einzelnen verweist die Bundesregierung auf ihre Ausführungen in den Bundestagsdrucksachen 16/6254, 16/9204, 16/11382 und 16/13117.

39. Wenn ja, bedeutet dies, dass die Bundesregierung die extritoriale Geltung des Zurückweisungsgebots der Genfer Flüchtlingskonvention auf Hoher See anerkennt (bitte begründen)?

Auf die Antwort der Bundesregierung zu Frage 38 wird verwiesen.

40. Inwieweit wird sich die Bundesregierung für eine Geltung dieser Rechtsauffassung in der gesamten Europäischen Union und bei FRONTEX-Einsätzen konkret einsetzen?

Die Bundesregierung wird ihre Rechtsauffassung im Rahmen der laufenden Verhandlungen weiterhin vertreten.