

Stellungnahme

Die EU-Türkei-Vereinbarung vom 18. März 2016: Umsetzung und Konsequenzen aus menschen- und flüchtlingsrechtlicher Perspektive

Empfehlungen an die Bundesregierung

Berlin, 20. Juni 2016

Die EU-Türkei-Vereinbarung vom 18. März 2016: Umsetzung und Konsequenzen aus menschen- und flüchtlingsrechtlicher Perspektive

Empfehlungen an die Bundesregierung

1 Einleitung

2 Menschen- und flüchtlingsrechtliche Bewertung der EU-Türkei-Vereinbarung und ihre Umsetzung

2.1 Situation der von der Vereinbarung betroffenen Asylsuchenden in Griechenland

2.1.1 Inhaftierung und Situation in den „Hot Spots“

2.1.2 Asylverfahren, effektiver Rechtsschutz

2.1.3 Gefahren im Falle einer Abschiebung: Prüfungsmaßstab im Asylverfahren

2.1.3.1 Gefahr der Kettenabschiebung bei syrischen Asylsuchenden

2.1.3.2 Gefahr der Kettenabschiebung bei nicht syrischen Asylsuchenden

2.1.3.3 Besondere Gefährdungslagen für Kurden

2.1.3.4 Durchführung von Asylverfahren und Aufnahmebedingungen in der Türkei

2.1.3.4.1 Asylverfahren

2.1.3.4.2 Aufnahmebedingungen

2.1.3.5 Spezifischer Abschiebungsschutz für unbegleitete Minderjährige

2.2 Vereinbarung über die Aufnahme von Flüchtlingen aus der Türkei: Stand der Umsetzung

3 Schlussfolgerungen

3.1 Nachhaltige Korrektur des Europäischen Asylsystems erforderlich: Dublin ablösen

3.2 Resettlement-Programme, Kontingente und andere legale Zugangswege

3.3 Verantwortung jedes einzelnen EU-Staates bleibt

4 Unmittelbare Handlungsempfehlungen an die Bundesregierung

1 Einleitung

Die Europäische Union (EU) hat am 18. März dieses Jahres eine bereits im Vorfeld viel diskutierte Vereinbarung mit der Türkei getroffen, die dazu führen soll, dass weniger Menschen Europa erreichen, um hier Asyl beantragen zu können.¹ Die Vereinbarung, die unterschiedliche Regelungsmaterien zum Gegenstand hat, sieht unter anderem vor, dass

- Asylsuchende, die die Türkei als Transitland genutzt haben und auf den griechischen Inseln erstmals das Territorium der EU betreten, wieder in die Türkei abgeschoben werden sollen.
- für jede von den griechischen Inseln in die Türkei abgeschobene² Person aus Syrien eine andere syrische Person aus der Türkei in der EU neu angesiedelt wird.
- die Türkei alle erforderlichen Maßnahmen ergreift, um zu verhindern, dass neue See- oder Landrouten für die „illegale Migration“ von der Türkei in die EU entstehen und die Türkei zu diesem Zweck mit den Nachbarstaaten und der EU zusammenarbeitet.
- eine Regelung für die freiwillige Aufnahme aus humanitären Gründen aktiviert wird, zu der die EU-Mitgliedstaaten einen freiwilligen Beitrag leisten, sobald die irregulären Grenzüberquerungen zwischen der Türkei und der EU zumindest erheblich und nachhaltig zurückgegangen sind.
- die EU Mittel in Höhe von 3 Milliarden Euro für konkrete Projekte insbesondere in den Bereichen Gesundheit, Bildung, Infrastruktur, Lebensmittelversorgung und sonstige Lebenshaltungskosten für Personen, die in Türkei vorübergehenden Schutz genießen, beschleunigt auszahlt und bis Ende 2018 weitere 3 Milliarden Euro mobilisiert.
- bestehende Pläne für eine Visaliberalisierung beschleunigt werden sollen, so dass die Visumpflicht für türkische Staatsangehörige in EU-Mitgliedstaaten spätestens Ende Juni 2016 aufgehoben werden kann.
- die EU und die Türkei ihre Verhandlungen zum Beitrittsprozesses der Türkei zur EU beschleunigt fortsetzen.

Die EU verfolgt mit der Vereinbarung vor allem das Ziel, dass sich deutlich weniger Menschen als zuvor von der Türkei aus auf den Weg machen, um auf die griechischen Inseln zu gelangen. Dieses Papier geht der Frage nach, wie die Vereinbarung und ihre Umsetzung aus menschen- und flüchtlingsrechtlicher Perspektive zu bewerten ist, ohne dabei sämtliche Aspekte der Vereinbarung zu behandeln. Es geht im Folgenden vor allem darum, ob Abschiebungen in die Türkei unter Beachtung der menschen- und flüchtlingsrechtlichen Verpflichtungen der EU und ihrer Mitgliedstaaten überhaupt durchgeführt werden dürfen. Sodann werden Schlussfolgerungen für die Asylpolitik der EU und ihrer Mitgliedstaaten gezogen bis hin zu unmittelbaren Handlungsempfehlungen an Deutschland.

Der gegenwärtigen Politik der EU liegt die weit verbreitete Einschätzung zugrunde, dass Menschen vor allem nach Europa fliehen würden. Um die steigende Anzahl von Menschen, die in Europa Schutz suchen, besser einordnen zu können, lohnt sich daher ein Blick auf Statistiken und Zahlen zu weltweiten Fluchtbewegungen.

¹ Erklärung EU-Türkei, 18. März 2016, <http://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2016/03/18-eu-turkey-statement/>.

² „rückgeführten“.

Nach Angaben des Flüchtlingswerks der Vereinten Nationen (UNHCR) befinden sich gegenwärtig 65,3 Millionen Männer, Frauen und Kinder auf der Flucht.³ Seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs waren es nicht mehr so viele Menschen wie in den letzten Jahren, wobei dieser Anstieg zu einem erheblichen Teil auf die hohe Zahl syrischer Flüchtlinge zurückzuführen ist, die vor dem Krieg in ihrem Land fliehen.

Bei den meisten Menschen, die weltweit auf der Flucht sind, handelt es sich um Binnenflüchtlinge, die innerhalb ihres eigenen Landes verbleiben.⁴ Ein Großteil von Geflohenen verbleibt zudem in Nachbarländern. Dies lässt sich zum einen darauf zurückführen, dass die Menschen dort eventuell soziale, kulturelle und sprachliche Gegebenheiten vorfinden, die denen in ihren Heimatorten ähneln. Zum anderen, weil kürzere Fluchtwege häufig weniger gefährlich sind und die Möglichkeit bieten, schnell wieder in die Heimat zurückzukehren, wenn sich dort die Bedingungen wieder ändern. Außerdem haben viele Menschen nicht genug finanzielle Mittel für eine längere Flucht. Deshalb nehmen die Länder der EU auch insgesamt relativ wenig Geflüchtete auf. Die weitaus größte Anzahl von Flüchtlingen - nach Angaben von UNHCR waren es im Jahr 2015 86 Prozent aller Flüchtlinge weltweit⁵ - werden von Ländern des Globalen Südens aufgenommen.

Von den syrischen Flüchtlingen etwa, die vor dem Krieg in ihrem Land geflohen sind, haben allein Jordanien, Libanon und die Türkei aktuell weit mehr als 4 Millionen aufgenommen, die gesamte EU etwa 1 Million.⁶ Kein Land hat in absoluten Zahlen so viele Flüchtlinge aus Syrien aufgenommen wie die Türkei, mehr als 2 Millionen Menschen.⁷ Im Libanon mit etwa 4,5 Millionen Einwohnern leben gegenwärtig etwa eine Million aus Syrien Geflüchtete, hinzukommen zahlreiche palästinensische Flüchtlinge. In Relation zur Bevölkerungszahl hat aktuell weltweit kein Land mehr Menschen aufgenommen als der Libanon.⁸ Legt man zurückhaltende Schätzungen zugrunde wäre das Verhältnis der Anzahl allein von syrischen Flüchtlingen zur Bevölkerungszahl im Libanon mit dem in Deutschland etwa dann vergleichbar, wenn Deutschland seit Beginn des Bürgerkriegs in Syrien 15 Millionen Flüchtlinge aufgenommen hätte.⁹

2 Menschen- und flüchtlingsrechtliche Bewertung der EU-Türkei-Vereinbarung und ihre Umsetzung

Die EU und ihre Mitgliedstaaten sind dazu verpflichtet, Schutz suchende Menschen aufzunehmen und ihnen Zugang zu einem Asylverfahren zu gewähren, in dem ihr Schutzbegehren geprüft wird. Hierbei gibt es eine Anzahl von Menschenrechtsabkommen, die für die Schutz suchenden Menschen von Bedeutung und von der EU und deren Mitgliedstaaten zu beachten sind. Dazu zählen Abkommen, die auf UN-Ebene vereinbart wurden, wie beispielsweise der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte wie auch der Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, beide von 1966 oder die

³ UNHCR, Global Trends 2015, Genf 2016.

⁴ UNHCR, Global Trends 2015, Genf 2016.

⁵ UNHCR, Global Trends 2015, Genf 2016.

⁶ UNHCR, Syria Regional Refugee Response (Stand: 2.6.2016), <https://data.unhcr.org/syrianrefugees/regional.php>,

⁷ Die Zahl der von der Türkei aufgenommenen Flüchtlinge erscheint unklar. Nach dem aktuellen Bericht von UNHCR (Global Trends) werden sie insgesamt mit 2,5 Millionen angegeben. Andere Quellen sprechen von etwa 2,7 Millionen registrierten syrischen und insgesamt 3,2 Millionen Flüchtlingen. Siehe dazu etwa <https://data.unhcr.org/syrianrefugees/regional.php>, wo von 2,7 Millionen syrischen Flüchtlingen (Stand: 2.6.2016) in der Türkei die Rede ist.

⁸ UNHCR, Global Trends 2015, Genf 2016.

⁹ Siehe zur Situation im Libanon auch Konrad-Adenauer-Stiftung, Lage.Bericht//NaherOsten, 2015, <http://www.kas.de/wf/de/71.15046/>.

UN-Kinderrechtskonvention von 1989, die die Rechte von Kindern und Jugendlichen konkretisiert. Die EU ist außerdem verpflichtet, internationales Flüchtlingsrecht einzuhalten, welches insbesondere in der Genfer Flüchtlingskonvention vertraglich kodifiziert worden ist. Darüber hinaus ist die Europäische Menschenrechtskonvention als wichtiges Instrument im Bereich des Flüchtlingsschutzes zu nennen. Alle Mitgliedstaaten der EU sind Vertragsstaaten der genannten menschenrechtlichen Verträge und haben sie somit anerkannt. Zudem hat die EU, die mittlerweile über weitreichende Kompetenzen im Bereich der Asylgesetzgebung verfügt, das Recht auf Asyl im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention explizit in die EU-Grundrechte-Charta (Artikel 18) aus dem Jahr 2000 aufgenommen. Damit bekennt sich die EU zu einem menschenrechtlich begründeten Flüchtlingsschutz.

2.1 Situation der von der Vereinbarung betroffenen Schutzsuchenden in Griechenland

Die EU-Türkei-Vereinbarung ist in der Praxis vor allem von Griechenland umzusetzen. Nach der Vereinbarung sollen Menschen, die die Türkei auf ihrer Flucht als Transitland genutzt haben und ab dem 20. März 2016 auf den griechischen Inseln erstmals das Territorium der EU betreten, wieder in die Türkei abgeschoben werden. („Alle neuen irregulären Migranten, die ab dem 20. März 2016 von der Türkei auf die griechischen Inseln gelangen, werden in die Türkei zurückgeführt.“) Zugleich sieht die Vereinbarung allerdings auch vor, dass alle Asylanträge von den griechischen Behörden - gemäß der sogenannten EU-Asylverfahrensrichtlinie - auf Einzelfallbasis bearbeitet werden. In der Vereinbarung heißt es dazu, dass das „EU-Recht und das Völkerrecht uneingeschränkt“ gewahrt werde.¹⁰

Nach Angaben der EU-Kommission sind im Rahmen der EU-Türkei-Vereinbarung bis zum 15. Juni 462 Personen in die Türkei zurückgeführt worden, wobei es sich um Personen gehandelt habe, die keinen Asylantrag gestellt oder diesen wieder zurück genommen hätten.¹¹ In den Medien wurde demgegenüber berichtet, dass unter den ersten 202 Personen, die am 4. April in die Türkei zurückgeführt wurden, dreizehn kein Gehör gefunden haben, was auch vom UNHCR kritisiert wurde. Sie wurden demnach abgeschoben, obwohl sie Asyl beantragen wollten.¹²

Gegenwärtig befinden sich etwa 8.500 Personen auf den griechischen Inseln, die von der EU-Türkei-Vereinbarung betroffen sind.¹³ Eine angemessene Erfassung und Bearbeitung von Asylanträgen erscheint dabei nicht gewährleistet, zumal das griechische Asylsystem

¹⁰ Dazu heißt es ergänzend: „Alle Migranten werden nach den einschlägigen internationalen Standards und in Bezug auf den Grundsatz der Nicht-Zurückweisung geschützt.“, Erklärung EU-Türkei, 18. März 2016, <http://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2016/03/18-eu-turkey-statement/>

¹¹ Dazu genauer Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council, Second Report on the progress made in the implementation of the EU-Turkey Statement, Brussels, 15.6.2016, COM(2016) 349 final, S. 4, http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20160615/2nd_commission_report_on_progress_made_in_the_implementation_of_the_eu-turkey_agreement_en.pdf.

¹² Siehe dazu etwa Zeit-online, 6.4.2016, Flüchtlinge versehentlich in die Türkei abgeschoben. 13 der ersten im Zuge des EU-Türkei-Abkommens deportierten Migranten hatten nach UN-Angaben keine Chance Asyl zu beantragen. Die Polizei habe dies "vergessen" <http://www.zeit.de/politik/2016-04/fluechtlingskrise-griechenland-tuerkei-asylantraege>.

¹³ Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council, Second Report on the progress made in the implementation of the EU-Turkey Statement, Brussels, 15.6.2016, COM(2016) 349 final, S. 6, http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20160615/2nd_commission_report_on_progress_made_in_the_implementation_of_the_eu-turkey_agreement_en.pdf.

grundsätzlich systemische und gravierende Defizite aufweist.¹⁴ Wie sich diesbezüglich der Umstand auswirkt, dass einige Mitgliedstaaten der EU zur Unterstützung der griechischen Behörden Personal abgestellt haben, bleibt abzuwarten.

Anfang April dieses Jahres hat Griechenland zahlreiche Gesetzesänderungen im nationalen Recht verabschiedet.¹⁵ Dabei hat der griechische Gesetzgeber unter anderem europäisches Sekundärrecht - die Verfahrensrichtlinie - umgesetzt. Demnach besteht nun die Möglichkeit, einen Nicht-EU-Staat als „Sicheren Drittstaat“ (und sicheren ersten Asylstaat) einzustufen, sofern er bestimmte flüchtlings- und menschenrechtliche Standards in rechtlicher und tatsächlicher Hinsicht erfüllt. Die Frage, ob die Türkei diese Voraussetzungen erfüllt, wurde vom griechischen Gesetzgeber indes nicht beantwortet. Wenngleich die EU-Türkei-Vereinbarung auf der Annahme basiert, dass die Türkei (für syrische wie auch nicht-syrische Asylsuchende) „sicher“ sei,¹⁶ hat der griechische Gesetzgeber dies nicht ausdrücklich festgelegt. Die Klärung dieser Frage wurde vielmehr der Rechtspraxis überlassen.

2.1.1 Inhaftierung und Situation in den „Hot Spots“

Inhaftierung

Im Rahmen der Umsetzung der zwischen der EU und der Türkei getroffenen Vereinbarung werden die Schutz suchenden Menschen grundsätzlich inhaftiert, sobald sie auf den griechischen Inseln ankommen.¹⁷ Bevor die Vereinbarung in Kraft trat, wurden die Menschen in den Flüchtlingslagern, den so genannten „Hot Spots“, aufgenommen und registriert, ohne inhaftiert zu werden. Danach sind die „Hot Spots“ faktisch zu Hafteinrichtungen geworden.¹⁸ Geschahe die Inhaftierung zunächst sogar ohne gesetzliche Grundlage, sieht das griechische Gesetz seit Anfang April die Möglichkeit vor, die Freiheit der Betroffenen bis zu 28 Tage

¹⁴ Siehe dazu etwa Merlind, Theile, Zeit-online, 13.5.2016, Lesbos: Insel der Neinsager, <http://www.zeit.de/2016/21/lesbos-realitaet-fluechtlinge-griechenland-tuerkei-abschiebung>; Zeit-online, EU-Türkei-Abkommen: UN kritisieren Situation der Flüchtlinge in Griechenland, Der UN-Gesandte Crépeau hat Griechenland aufgefordert, die Lage in den Flüchtlingslagern zu verbessern. Beim Türkei-Abkommen habe die EU die Menschenrechte ignoriert, 17.5.2016, <http://www.zeit.de/politik/ausland/2016-05/eu-tuerkei-abkommen-griechenland-fluechtlinge-un-kritik>.

¹⁵ Law 4375 (O.G. A'51 / 03-04-2016) On the organization and operation of the Asylum Service, the Appeals Authority, the Reception and Identification Service, the establishment of the General Secretariat for Reception, the transposition into Greek legislation of the provisions of Directive 2013/32/EC on common procedures for granting and withdrawing the status of international protection (recast) (L180/29.6.2013), provisions on the employment of beneficiaries of international protection and other provisions, zitiert nach: Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council, First Report on the progress made in the implementation of the EU-Turkey Statement Brussels, 20.4.2016, COM(2016) 231 final.

¹⁶ Siehe dazu etwa Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council, Second Report on the progress made in the implementation of the EU-Turkey Statement, Brussels, 15.6.2016, COM(2016) 349 final, S. 5 http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20160615/2nd_commission_report_on_progress_made_in_the_implementation_of_the_eu-turkey_agreement_en.pdf.

¹⁷ Dazu etwa Human Rights Watch, Griechenland: Flüchtlings-„Hotspots“ gefährlich und unhygienisch, 2. Juni 2016, <https://www.hrw.org/de/news/2016/06/02/griechenland-fluechtlinge-hotspots-gefaehrlich-und-unhygienisch>.

¹⁸ UNHCR, Nachricht, 22.3.2016, EU-Türkei-Deal: UNHCR ändert Rolle in Griechenland <http://www.unhcr.de/home/artikel/e1a68ca0290c2d2f3f0fadf1a05d753d/eu-tuerkei-deal-unhcr-aendert-rolle-in-griechenland.html>; Ärzte ohne Grenzen, Pressemitteilung, 23.3.2016, Ärzte ohne Grenzen beendet Arbeit im EU-„Hotspot“ auf der Insel Lesbos.

einzuschränken,¹⁹ wobei Organisationen wie etwa Ärzte ohne Grenzen berichteten, dass auch die zeitliche Begrenzung nicht eingehalten würde.²⁰

Die Inhaftierung Asylsuchender ist jedenfalls nur dann zulässig, wenn sie ein legitimes Ziel verfolgt und überdies auch verhältnismäßig ist. Die Freiheit der Person ist ein besonders hohes Rechtsgut, in das nur aus wichtigen Gründen eingegriffen werden darf.

Das Recht auf Freiheit und der Schutz vor willkürlicher Inhaftierung ist vielfach menschenrechtlich verbürgt, etwa in Artikel 5 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK), in Artikel 6 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union, in Artikel 9 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte und in Artikel 37 b) der UN-Kinderrechtskonvention.

Im Rahmen des internationalen und europäischen Menschenrechtsschutzsystems wird zwar angenommen, dass den Staaten - unter strenger Beachtung des Verhältnismäßigkeitsprinzips im Einzelfall - das Mittel der Inhaftierung zur Durchsetzung einer Ausreisepflicht einzuräumen ist. Auch Inhaftierung zum Zweck der Einwanderungskontrolle wird nicht als per se unzulässig erachtet; sie kann in Abhängigkeit von den Umständen des Einzelfalls ebenfalls zulässig sein.²¹

Hingegen werden Asylsuchende in den sogenannten „Hot Spots“ auf den griechischen Inseln, die von der Vereinbarung zwischen der EU und der Türkei betroffen sind, direkt nach ihrer Ankunft pauschal inhaftiert.

Es werden also Menschen pauschal inhaftiert, die ein menschenrechtlich verbrieftes Recht ausüben: das Recht auf Asyl. Eine Ausreisepflicht kann möglicherweise nach Abschluss des Asylverfahrens entstehen, wenn das Verfahren erfolglos bleibt. Freiheitsentziehende Maßnahmen aber sozusagen prophylaktisch anzuordnen, um eine möglicherweise entstehende Ausreisepflicht effektiv durchführen zu können, ist nicht zulässig. Hier scheint bereits zweifelhaft, ob solche Maßnahmen einen legitimen Zweck verfolgen. Jedenfalls werden sie dem Verhältnismäßigkeitsmaßstab nicht gerecht. Dem entsprechend hat auch der UNHCR scharfe Kritik an der Praxis der Inhaftierung in den „Hot Spots“ geübt.²² Die pauschale Inhaftierung der Menschen direkt nach ihrer Ankunft ist mit dem Recht auf Freiheit nicht vereinbar.²³

¹⁹ Siehe Art. 14 und 60 des bereits erwähnten Gesetzes 4375, in nicht-amtlicher englischer Übersetzung zu finden unter: <http://www.asylumlawdatabase.eu/en/content/en-law-4375-organization-operation-asylum-service-appeals-authority-reception-identification>.

²⁰ Ärzte ohne Grenzen, Pressemitteilung, 18.5.2016, Ärzte ohne Grenzen fordert sofortige Öffnung der „Hotspots“, <https://www.aerzte-ohne-grenzen.de/griechenland-aerzte-ohne-grenzen-forderung-schliessung-hotspots>. In dieser Pressemitteilung wird allerdings davon ausgegangen, dass die gesetzlich vorgesehene Begrenzung 25 Tage betrüge.

²¹ Human Rights Committee, General comment No. 35, Article 9 (Liberty and security of person), 16.12.2014, UN-Dokument CCPR/C/GC/35, Ziffer 18.

²² UNHCR, Nachricht, 22.3.2016, EU-Türkei-Deal: UNHCR ändert Rolle in Griechenland.

²³ Vgl. UNHCR, Nachricht, 22.3.2016, EU-Türkei-Deal: UNHCR ändert Rolle in Griechenland; UNHCR, Haft-Richtlinien, Richtlinien über anwendbare Kriterien und Standards betreffend die Haft von Asylsuchenden und Alternativen zur Haft, 2014, http://www.unhcr.at/fileadmin/rechtsinfos/fluechtlingsrecht/1_international/1_3_asylverfahren/FR_int_asyl-RL_Haft_2012.pdf; Human Rights Committee, General comment No. 35, Article 9 (Liberty and security of person), 16.12.2014, UN-Dokument CCPR/C/GC/35, Ziffer 18.

Unterbringung unbegleiteter Minderjähriger

In den Hotspots werden überdies auch unbegleitete Minderjährige, also Minderjährige, die auf sich allein gestellt ohne elterliche Begleitung Schutz suchen, inhaftiert.²⁴ Ihre Inhaftierung wie auch die damit einhergehende Unterbringung zusammen mit Erwachsenen verstößt neben dem Recht auf Freiheit auch gegen Art. 20 der UN-Kinderrechtskonvention (KRK), der für Kinder, die sich außerhalb ihrer familiären Umgebung befinden, ein Recht auf den „besonderen Schutz und Beistand des Staates“ begründet.²⁵

Gesamtumstände in den „Hot Spots“

Angesichts der Gesamtumstände in den „Hot Spots“ auf den griechischen Inseln drängt sich auch die Frage auf, ob es sogar zu Verstößen gegen das Verbot der unmenschlichen oder erniedrigenden Behandlung kommt, das in zahlreichen menschenrechtlichen Verträgen kodifiziert ist.²⁶ Schließlich ist zu berücksichtigen, in welcher spezifischen Situation sich die betroffenen Menschen befinden. Hier werden Schutz suchende Menschen prophylaktisch inhaftiert, um sie wieder abschieben zu können: Männer, Frauen und Kinder, die Strapazen, Verletzungen und Verluste hinter sich haben, die ihr Leben auf der Flucht riskiert, und das Meer gerade voller Angst überquert haben. Die schutzsuchenden Menschen werden so zu Objekten degradiert, zumal die griechischen Behörden die Menschen pauschal inhaftieren, ohne im Einzelfall geprüft zu haben, ob flüchtlings- und menschenrechtliche Verpflichtungen einer Abschiebung in die Türkei entgegenstehen.

Hinzu kommt, dass die Bedingungen in den „Hot Spots“ nach Dokumentationen etwa von Ärzten ohne Grenzen²⁷ oder Human Rights Watch²⁸ mitunter katastrophal sind, wodurch auch Gewaltausbrüche befördert werden.²⁹ So sind etwa die hygienischen Bedingungen unzumutbar, es gibt nicht genügend Toiletten und die Menschen müssen täglich stundenlang für oftmals nicht ausreichend genügend Essen anstehen, was mitunter sogar verfault sein kann.³⁰

²⁴ Siehe dazu etwa Ärzte ohne Grenzen, Pressemitteilung, 18.5.2016, Ärzte ohne Grenzen fordert sofortige Öffnung der „Hotspots“, <https://www.aerzte-ohne-grenzen.de/griechenland-aerzte-ohne-grenzen-forderung-schliessung-hotspots>.

²⁵ Dazu genauer Cremer, Hendrik, Das Recht eines unbegleiteten minderjährigen Flüchtlings auf Betreuung und Unterbringung nach Art. 20 der UN-Kinderrechtskonvention, in: Zeitschrift für Jugendkriminalrecht und Jugendhilfe, ZJJ 1/2016, http://www.dvjj.de/sites/default/files/medien/imce/documente/veroeffentlichungen/download/schwerpunkt_artikel_kostenlos.pdf.

²⁶ Siehe etwa Art. 3 EMRK, Art. 37 a) KRK.

²⁷ Pressemitteilung, 18.5.2016, Ärzte ohne Grenzen fordert sofortige Öffnung der „Hotspots“, <https://www.aerzte-ohne-grenzen.de/griechenland-aerzte-ohne-grenzen-forderung-schliessung-hotspots>; Unterwegs mit MSF: April 2016, 1.5.2016 (Videojournal über die Arbeit von Ärzten ohne Grenzen im April 2016 mit u. a. folgendem Thema: Griechenland - "Ist das Europa?"), <https://www.aerzte-ohne-grenzen.de/video-unterwegs-mit-aerzte-ohne-grenzen-april-2016>.

²⁸ Greece: Refugee "Hotspots" Unsafe, Unsanitary, Women, Children Fearful, Unprotected; Lack Basic Shelter, 19.5.2016, <https://www.hrw.org/news/2016/05/19/greece-refugee-hotspots-unsafe-unsanitary>; siehe ebenso Griechenland: Flüchtlings-„Hotspots“ gefährlich und unhygienisch, 2. Juni 2016, <https://www.hrw.org/de/news/2016/06/02/griechenland-fluechtlings-hotspots-gefaehrlich-und-unhygienisch>.

²⁹ Siehe dazu ebenso Ärzte der Welt, April 2016, Chios/Griechenland: Ärzte der Welt zieht sich aus Camp Vial zurück, <http://www.aerztderwelt.org/projekte/projekt-details/article/chiosgriechenland-aerzte-der-welt-zieht-sich-aus-camp-vial-zurueck.html>; Griechenland: An der Seite der Flüchtlinge, Juni 2016, <http://www.aerztderwelt.org/projekte/projekt-details/article/griechenland-an-der-seite-der-fluechtlinge.html>.

³⁰ Greece: Refugee "Hotspots" Unsafe, Unsanitary, Women, Children Fearful, Unprotected; Lack Basic Shelter, 19.5.2016, <https://www.hrw.org/news/2016/05/19/greece-refugee-hotspots-unsafe-unsanitary>.

Die Situation und Bedürfnisse besonders schutzbedürftiger Menschen, etwa von traumatisierten Menschen, die von allein geflohenen Frauen und Kindern, finden ebenfalls regelmäßig keine Berücksichtigung.³¹ Im Gegenteil: Ihre Situation zeichnet sich dadurch aus, dass sie nicht ausreichend vor Gewalt in den Einrichtungen geschützt werden.³² Die Umstände in den „Hot Spots“ haben auch schon dazu geführt, dass sich zivilgesellschaftliche Hilfsorganisationen von dort zurückgezogen haben.³³

2.1.2 Asylverfahren, effektiver Rechtsschutz

Die Genfer Flüchtlingskonvention und die EMRK garantieren jedem Menschen, der Schutz vor schweren Menschenrechtsverletzungen sucht, das Recht auf Zugang zu einem Verfahren, in dem sein Antrag auf Schutz individuell geprüft wird. Personen, denen bei Zurückweisung oder Abschiebung im konkreten Einzelfall Verfolgung, Gefahren für Leib und Leben oder etwa unmenschliche Behandlung drohen, haben ein Recht auf Schutz. Zudem müssen den Betroffenen im Falle einer Ablehnung ihres Schutzantrages gemäß Art. 13 EMRK (Recht auf einen effektiven Rechtsbehelf) effektive Rechtsschutzmöglichkeiten zur Verfügung stehen³⁴ Nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR)³⁵ und des Gerichtshofs der EU (EuGH)³⁶ ist es mit der EMRK und der EU-Grundrechte-Charta auch nicht vereinbar, wenn die EU-Mitgliedstaaten Menschen in andere EU-Mitgliedstaaten zurückweisen, ohne dass effektive Rechtsschutzmöglichkeiten hiergegen bestehen.

Diese Grundsätze sind auch im griechischen Recht und bei der Durchführung der Asylverfahren zu beachten, die von den Betroffenen der EU-Türkei-Vereinbarung angestrebt und vorangetrieben werden. Dazu gehört auch, dass sie ihre Rechte auch faktisch ausüben können, dass sie ausreichende und für sie verständliche Informationen über das Verfahren wie auch Zugang zu Beratungsmöglichkeiten erhalten.

Die Verfahren auf den griechischen Inseln sind mehrstufig konzipiert, wobei in einem Schnellverfahren zunächst geprüft wird, ob ein Asylantrag überhaupt zulässig ist. Erfolgt ein negativer Bescheid haben die Betroffenen nur fünf Tage Zeit, einen Widerspruch einzulegen. Fällt der Bescheid der Widerspruchsausschüsse (Berufungsausschüsse) ebenfalls negativ aus,

³¹ Die Situation auf den Inseln ist nicht überall gleich; so wurden etwa auf der Insel Lesbos von den griechischen Behörden Schritte unternommen, um Frauen, Kinder und Jugendliche zu deren Schutz vom Camp Moria ins Camp Kara Tepe zu verlegen, Merlind, Theile, Zeit-online, 13.5.2016, Lesbos: Insel der Neinsager, <http://www.zeit.de/2016/21/lesbos-realtaet-fluechtlinge-griechenland-tuerkei-abschiebung>.

³² Dazu ebenfalls kritisch Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council, Second Report on the progress made in the implementation of the EU-Turkey Statement, Brussels, 15.6.2016, COM(2016) 349 final, S. 6, http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20160615/2nd_commission_report_on_progress_made_in_the_implementation_of_the_e_u-turkey_agreement_en.pdf.

³³ Siehe dazu etwa Ärzte ohne Grenzen, Pressemitteilung, 18.5.2016, Ärzte ohne Grenzen fordert sofortige Öffnung der „Hotspots“, <https://www.aerzte-ohne-grenzen.de/griechenland-aerzte-ohne-grenzen-forderung-schliessung-hotspots>; Ärzte der Welt, April 2016, Chios/Griechenland: Ärzte der Welt zieht sich aus Camp Vial zurück, <http://www.aerztederwelt.org/projekte/projekt-details/article/chiosgriechenland-aerzte-der-welt-zieht-sich-aus-camp-vial-zurueck.html>; siehe dazu ebenso Ärzte ohne Grenzen, Ärzte ohne Grenzen nimmt kein Geld mehr von EU und Mitgliedstaaten, Pressemitteilung, 17.6.2016, <https://www.aerzte-ohne-grenzen.de/aerzte-ohne-grenzen-stopp-eu-gelder>.

³⁴ Dazu genauer Cremer, Hendrik, Den europäischen Flüchtlingschutz neu regeln, aktuell, Deutsches Institut für Menschenrechte, 2012.

³⁵ EGMR (Große Kammer), Urteil vom 21.1.2011, M.S.S. gegen Belgien und Griechenland.

³⁶ EuGH, Urteil vom 21.12.2011, C-411/10 und C-493/10.

bleibt der Weg vor die Gerichte.³⁷ Zugleich zeichnet sich die Situation auf den Inseln dadurch aus, dass die Betroffenen nur unzureichende Informationen über ihre Rechte, den Ablauf des Verfahrens und Zugang zu Rechtsberatung erhalten.³⁸

Nach dem zweiten Bericht der EU-Kommission zur Umsetzung der EU-Türkei-Vereinbarung konnten bis zum 12. Juni 2016 erst 1429 Asylanträge eingereicht werden, ein präziser Einblick in die bisherige Rechtspraxis ergibt sich daraus nicht, eine Auswertung von Entscheidungen mit abschließendem Charakter erscheint demnach bisher auch nicht möglich.³⁹ Gleichwohl sind bereits einige Entscheidungen ergangen, die die Asylanträge von syrischen Personen für zulässig erachtet haben. In den Begründungen der Entscheidungen wurde ausgeführt, dass die Türkei nicht als „sicher“ eingestuft werden könne.⁴⁰

Vor dem Hintergrund dieser Entwicklungen kam es bereits zu einer Intervention von der EU-Kommission, die am 5. Mai einen Brief an griechische Stellen geschickt hat, in dem sie erläuterte, warum die Türkei sehr wohl als sicherer Drittstaat betrachtet werden könne.⁴¹

Nach aktuellen Medienberichten strebt die griechische Regierung - in Übereinstimmung mit der EU-Kommission - kurzfristig strukturelle Veränderungen bei den Verfahren und eine schnellere Entscheidungspraxis an, in der dann auch im Sinne der EU-Kommission entschieden und abgeschoben werden solle.⁴²

³⁷ Dazu etwa Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council, Second Report on the progress made in the implementation of the EU-Turkey Statement, Brussels, 15.6.2016, COM(2016) 349 final, S. 5 http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20160615/2nd_commission_report_on_progress_made_in_the_implementation_of_the_e_u-turkey_agreement_en.pdf; Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage, Deutscher Bundestag, Drucksache 18/8654, 2.6.2016, S. 3 f.

³⁸ Siehe dazu etwa Merlind, Theile, Zeit-online, 13.5.2016, Lesbos: Insel der Neinsager, <http://www.zeit.de/2016/21/lesbos-realitaet-fluechtlinge-griechenland-tuerkei-abschiebung>.

³⁹ Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council, Second Report on the progress made in the implementation of the EU-Turkey Statement, Brussels, 15.6.2016, COM(2016) 349 final, S. 5 f. http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20160615/2nd_commission_report_on_progress_made_in_the_implementation_of_the_e_u-turkey_agreement_en.pdf.

⁴⁰ Siehe dazu etwa Ekathimerini.Com, Greek appeals committee halts deportation of Syrian, ruling Turkey 'unsafe', 20.5.2016, <http://www.ekathimerini.com/208850/article/ekathimerini/news/greek-appeals-committee-halts-deportation-of-syrian-ruling-turkey-unsafe>.

⁴¹ Siehe dazu Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council, Second Report on the progress made in the implementation of the EU-Turkey Statement, Brussels, 15.6.2016, COM(2016) 349 final, S. 5 http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20160615/2nd_commission_report_on_progress_made_in_the_implementation_of_the_e_u-turkey_agreement_en.pdf; Christides, Giorgos, Lesbos, Flüchtlinge: Griechische Behörden verschleppen Abschiebung in die Türkei, Spiegel, 3.5.2016, <http://www.spiegel.de/politik/ausland/fluechtlinge-griechische-behoerden-verschleppen-abschiebung-in-tuerkei-a-1092259.html>.

⁴² Kirchner, Thomas, EU, "Fragile" Fortschritte, Die Umsetzung des Flüchtlingsdeals mit der Türkei kommt nur schleppend voran. Vor allem fallen die Entscheidungen über Asylanträge zu langsam, Süddeutsche Zeitung, Brüssel, 15. 6.2016, <http://www.sueddeutsche.de/politik/eu-fragile-fortschritte-1.3035023>; Jacobsen, Lenz, EU-Türkei-Deal: Griechenland will Tausende Migranten zurückschicken, Die Rückführung in die Türkei ist Kern des EU-Flüchtlingsdeals, funktioniert aber nicht. Nun will die griechische Regierung mehr als 4.000 Menschen abschieben, Zeit-online, 17.6.2016, <http://www.zeit.de/politik/ausland/2016-06/griechenland-abschiebung-fluechtlinge-eu-tuerkei-deal?print>

2.1.3 Gefahren im Falle einer Abschiebung: Prüfungsmaßstab im Asylverfahren

Die über die Asylanträge entscheidenden griechischen Asylbehörden wie auch die Gerichte bei der Überprüfung abgelehnter Asylanträge sind an die menschen- und flüchtlingsrechtlichen Verpflichtungen gebunden. Die zwischen der EU und der Türkei getroffene Vereinbarung verfolgt hingegen das Ziel, grundsätzlich alle Schutz suchenden Menschen, die auf die griechischen Inseln gelangen, wieder in die Türkei abzuschicken. Darunter fallen syrische genauso wie nicht-syrische Asylsuchende, deren Situation sich in der Türkei insofern unterscheidet, dass sie unterschiedlichen rechtlichen Regelungen unterliegen.

Die im Rahmen der Asylverfahren zu beachtenden Maßstäbe, etwa die Gefahr von so genannten „Kettenabschiebungen“ oder die Gefahr der unmittelbaren Verfolgung in der Türkei, sind indes bei beiden Gruppen gleich. Dies gilt ebenso mit Blick auf unbegleitete Minderjährige, bei denen ein zusätzlicher Abschiebungsschutz zu beachten ist.

2.1.3.1 Gefahr der Kettenabschiebung bei syrischen Asylsuchenden

Hier sei zunächst der Frage nachgegangen, ob die Türkei syrischen Asylsuchenden Schutz vor Abschiebung gewährt. Bestünde für syrische Asylsuchende in der Türkei die Gefahr einer weiteren Abschiebung („Kettenabschiebung“) nach Syrien, würden nämlich das in der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) und in der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) verankerte Gebot der Nicht-Zurückweisung (Refoulement-Verbot) eine Abschiebung in die Türkei untersagen.

Das in Art. 33 verankerte Gebot der Nicht-Zurückweisung ist die zentrale Bestimmung der GFK, die eine wesentliche Grundlage des internationalen Flüchtlingsrechts bildet. Danach werden die Staaten zur Zufluchtgewährung vor dem Zugriff eines Verfolgerstaates verpflichtet. Die Staaten müssen demnach dafür Sorge tragen, dass kein Mensch an der Grenze zurückgewiesen oder abgeschoben wird, so dass er gezwungen wäre, sich in einem Staat aufzuhalten, in dem er aus rassistischen Gründen, aufgrund seiner Religion, seiner Staatszugehörigkeit oder seiner Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen seiner politischen Einstellung von Verfolgung bedroht ist. Überdies verstößt eine Zurückweisung oder Abschiebung in einen anderen Staat auch dann gegen Art. 33 GFK, wenn nicht gewährleistet ist, dass die Schutzsuchenden von dort aus nicht weiter in den Verfolgerstaat abgeschoben werden („Kettenabschiebung“).⁴³

Das Verbot von „Kettenabschiebungen“ ist ebenso in der EU-Grundrechte-Charta und der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) verankert. So ergibt sich nach ständiger Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) das Verbot einer Zurückweisung an der Grenze oder einer Abschiebung insbesondere aus Art. 3 EMRK, wenn die betroffene Person dadurch oder in Folge einer „Kettenabschiebung“ Gefahren für Leib oder Leben ausgesetzt wird.⁴⁴

Siehe ebenso Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council, Second Report on the progress made in the implementation of the EU-Turkey Statement, Brussels, 15.6.2016, COM(2016) 349 final, S. 4 ff., insbesondere S. 7, http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20160615/2nd_commission_report_on_progress_made_in_the_implementation_of_the_eu-turkey_agreement_en.pdf.

⁴³ Vgl. etwa Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 14.5.1996, Aktenzeichen 1938/93; 2315/93, mit weiteren Nachweisen.

⁴⁴ Vgl. etwa EGMR, Urteil vom 23.2.2012, Hirsi und andere gegen Italien.

Im Falle der Türkei besteht ein grundsätzliches Manko bereits darin, dass die Türkei die Genfer Flüchtlingskonvention nur für Flüchtlinge anerkannt hat, die aus Europa kommen. Damit mangelt es schon an einer völkerrechtlichen Garantie, den Zugang zu einem Verfahren zu gewährleisten, in dem ein Antrag auf Schutz nach der Genfer Flüchtlingskonvention geprüft wird. Dies ist nach europäischem Sekundärrecht Voraussetzung, damit ein Nicht-EU-Staat grundsätzlich als „Sicherer Drittstaat“ eingestuft werden kann.⁴⁵

Rechtlich unterfallen die Menschen, die in der Türkei Schutz suchen, dem türkischen „Gesetz über die Ausländer und den internationalen Schutz“ (GAIS), das am 11. April 2014 in Kraft getreten ist.⁴⁶ Den Flüchtlingsstatus nach der Genfer Flüchtlingskonvention können demnach nur europäische Flüchtlinge erhalten. Das Gesetz enthält allerdings Regelungen, die auch nicht-europäischen Flüchtlingen einen Schutzstatus bietet: den „bedingten Flüchtlingsstatus“ oder den „subsidiären Schutzstatus“.⁴⁷ Zudem kann der türkische Ministerrat auf der Grundlage des Gesetzes⁴⁸ eine Verordnung erlassen, die für bestimmte Personengruppen „vorübergehenden Schutz“ gewährt. Von dieser Möglichkeit wurde im Fall der aus Syrien geflohenen Menschen Gebrauch gemacht.⁴⁹

Nach dem Bericht der Europäischen Kommission zur Umsetzung der Vereinbarung mit der Türkei vom 20.4.2016⁵⁰ hat die Türkei am 6. April dieses Jahres rechtliche Klarstellungen vorgenommen,⁵¹ denen zufolge allen unter die Vereinbarung fallenden syrischen Staatsangehörigen ein temporärer Schutz garantiert werden soll. In Ergänzung dazu habe die Türkei der EU am 12. April auch schriftlich zugesichert, dass alle von den griechischen Inseln zurückgeschobenen Syrier („returned Syrians“) temporären Schutz erhalten. Es mangelt in dem Kommissionsbericht allerdings an Ausführungen, wie dieser temporäre Schutz ausgestaltet ist.

Es wird daher auch nicht deutlich, dass der damit verbundene Schutzstandard nicht demjenigen entspricht, der sich aus der Genfer Flüchtlingskonvention und der EMRK ergibt. Bei der Gewährung des vorübergehenden Schutzes handelt es sich nämlich um eine politische

⁴⁵ Vgl. dazu Marx, Reinhard, Rechtsgutachten zur Frage, ob die Türkei als „sicherer Drittstaat eingestuft werden kann, 29.2.2016, https://www.proasyl.de/wp-content/uploads/2016/03/160304_Gutachten_Marx_Tuerkei_als_sicherer_Drittstaat_korr.pdf.

⁴⁶ Das Gesetz ist als nicht-amtliche Übersetzung in englischer Sprache über die Internetpräsenz der türkischen Regierung abrufbar: http://www.goc.gov.tr/files/files/eng_minikanun_5_son.pdf. Eine deutsche Übersetzung ist abrufbar unter: http://www.goc.gov.tr/files/files/YUKK_ALMANCA_BASKI.pdf.

⁴⁷ Dazu genauer Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, Die gesetzliche Regelung von Flüchtlingsangelegenheiten in der Türkei und deren Umsetzung, Sachstand, 29. April 2016 Aktenzeichen: WD 2-3000-053/16, <http://www.bundestag.de/blob/426608/c59a924265bc4db6250280ee066a23ae/wd-2-053-16-pdf-data.pdf>.

⁴⁸ Art. 91 GAIS.

⁴⁹ Die Verordnung ist in nicht-amtlicher, englischer Übersetzung abrufbar unter: <http://www.goc.gov.tr/files/dokuman28.pdf>.

⁵⁰ Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council, First Report on the progress made in the implementation of the EU-Turkey Statement Brussels, 20.4.2016, COM(2016) 231 final, S. 4; http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20160420/report_implementation_eu-turkey_agreement_nr_01_en.pdf; siehe dazu ebenso Europäische Kommission, Fact Sheet, Implementing the EU-Turkey Agreement - Questions and Answers, 20.4.2016, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-1494_en.htm.

⁵¹ Temporary Protection Regulation no 2014/6883 and the Regulation no 2016/8722 Amending the Temporary Protection Regulation, zitiert nach: Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council, First Report on the progress made in the implementation of the EU-Turkey Statement Brussels, 20.4.2016, COM(2016) 231 final, a.a.O.

Entscheidung des türkischen Ministerrats; Anträge auf Gewährung eines anderen Schutzstatus nach dem „Gesetz über die Ausländer und den internationalen Schutz“ sind nicht möglich.⁵² Auch die Entscheidung über das Ende des vorübergehenden Schutzstatus ist eine politische Entscheidung, die durch Beschluss des Ministerrates getroffen wird. Damit ist nicht erkennbar, wie lange der vorübergehende Schutz gewährt wird und aufgrund welcher Erwägungen er wieder aufgehoben wird.⁵³

Darüber hinaus ergeben sich weitere Zweifel, ob der Schutzstandard, der sich aus der Genfer Flüchtlingskonvention und der EMRK ergibt, in tatsächlicher Hinsicht gewährleistet ist. Schließlich missachtet die Türkei systematisch die in Art. 33 der Genfer Flüchtlingskonvention und Art. 3 EMRK kodifizierten Zurückweisungsverbote. So weist die Türkei - auch unter Einsatz von Gewalt - syrische (und andere) Flüchtlinge an der türkisch-syrischen Grenze ab.⁵⁴ Den Menschen wird somit der Zugang zu jeglichem Schutz verweigert, wodurch gravierende und systematische Mängel im türkischen Asylsystem deutlich werden, die nach europäischem Sekundärrecht auch keine Einstufung der Türkei als grundsätzlich „sicher“ zulassen.⁵⁵ Vor diesem Hintergrund erscheint auch bei syrischen Asylsuchenden, die von Griechenland aus in die Türkei abgeschoben werden, die Gefahr von „Kettenabschiebungen“ unter Missachtung der Zurückweisungsverbote nach der Genfer Flüchtlingskonvention (Art. 33) sowie Art. 3 EMRK real. Zumal Amnesty International Anfang April dieses Jahres sogar von massenhaften Abschiebungen nach Syrien berichtet hat.⁵⁶

Ob die von der Türkei gegebenen Garantien für abgeschobene Syrer tatsächlich eingelöst werden, ist auch deswegen in Zweifel zu ziehen, weil die Vereinbarung zwischen der EU und der Türkei scheitern könnte. So hat etwa die Türkei bereits zum Ausdruck gebracht, dass sie sich nicht mehr an die Vereinbarung gebunden sehe, wenn die vereinbarte Visa-Liberalisierung für türkische Staatsangehörige nicht in absehbarer Zeit umgesetzt werde.⁵⁷ Damit wird deutlich, dass die Schutz suchenden Menschen möglicherweise zum Spielball politischer Auseinandersetzungen werden könnten.

Ob es zu einer Visa- Liberalisierung kommen wird, ist gegenwärtig noch ungewiss; überdies planen die Mitgliedstaaten der EU bereits eine „Notbremse“, wenn sich im Falle einer Visa-Liberalisierung abzeichnen sollte, dass danach vermehrt Kurden aus der Türkei fliehen und in Europa Asyl suchen würden.⁵⁸ Die Beanspruchung einer solchen „Notbremse“ macht die

⁵² Das grundsätzliche Refoulement-Verbot in Art. 6 DVO ist zudem auf den Anwendungsbereich der Verordnung beschränkt.

⁵³ Dazu genauer Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, Die gesetzliche Regelung von Flüchtlingsangelegenheiten in der Türkei und deren Umsetzung, Sachstand, 29. April 2016 Aktenzeichen: WD 2-3000-053/16, S. 12 ff., <http://www.bundestag.de/blob/426608/c59a924265bc4db6250280ee066a23ae/wd-2-053-16-pdf-data.pdf>.

⁵⁴ Siehe dazu etwa Human Rights Watch (HRW), UN: Press Turkey to Open Border, 20.5.2016, <https://www.hrw.org/news/2016/05/20/un-press-turkey-open-border>; HRW, Turkey: Open Border to Displaced Syrians Shelled by Government, No Escape for Thousands Fleeing Attacks on Border Camps, 20.4.2016, <https://www.hrw.org/news/2016/04/20/turkey-open-border-displaced-syrians-shelled-government>; HRW, Turkey: Syrians Pushed Back at the Border, 23.11.2015, <https://www.hrw.org/news/2015/11/23/turkey-syrians-pushed-back-border>.

⁵⁵ Vgl. dazu Marx, Reinhard, Rechtsgutachten zur Frage, ob die Türkei als „sicherer Drittstaat eingestuft werden kann, 29.2.2016.

⁵⁶ <https://www.amnesty.de/2016/4/1/tuerkei-schiebt-massenhaft-syrische-fluechtlinge-ab>.

⁵⁷ Braun, Stefan /Kirchner, Thomas, EU-Flüchtlingspakt mit Ankara in Gefahr, Süddeutsche Zeitung, 12.5.2016, S. 1.

⁵⁸ Kirchner, Thomas, Eingebaute Notbremse, Süddeutsche Zeitung, 3.5.2016, S. 6; Die „Visa-Notbremse“ nimmt mittlerweile konkrete Formen an, wobei sie so ausgestaltet ist, dass sie sich nicht gegen einen bestimmten Staat richtet, Bundesministerium des Innern, EU-Innenminister billigen Visa-

Situation noch unberechenbarer, da sie möglicherweise ebenfalls dazu führen könnte, dass sich die Türkei nicht mehr an die Vereinbarung und damit auch nicht mehr an die gegebenen Schutzgarantien für aus Griechenland abgeschobene Menschen gebunden sieht. Hinzu kommt hierbei auch, dass die Beziehungen zwischen der EU und ihren Mitgliedstaaten auf der einen Seite und der Türkei auf der anderen Seite über den Visastreit und auch weitere Elemente der Vereinbarung⁵⁹ hinaus durch scharfe politische Kontroversen sehr angespannt geworden sind.⁶⁰

In Anbetracht der aufgezeigten Gesamtumstände erscheint es im Grunde unmöglich, davon ausgehen zu können, dass die Situation der von Griechenland aus in die Türkei abgeschobenen Syrer_innen sicher sein wird. Dies umso mehr als die Grundlage für eine solche Entscheidung ja nicht nur eine Momentaufnahme sein darf; es muss ja vielmehr bei jeder Entscheidung darum gehen, ob die jeweilige Person in der Türkei auf Dauer den Schutz erhält, der insbesondere nach der Genfer Flüchtlingskonvention und der EMRK geboten ist.

Es ist nach alledem mit den flüchtlings- und menschenrechtlichen Verpflichtungen der EU und ihrer Mitgliedstaaten nicht vereinbar, Menschen, die aus Syrien geflohen sind und in der EU Schutz suchen, in die Türkei abzuschieben, da bei ihnen die Gefahr bestünde, dass sie von dort aus weiter in ihr Herkunftsland abgeschoben werden könnten („Kettenabschiebung“).

Diese Gefahr muss vielmehr auch in Asylverfahren in Griechenland geltend gemacht werden können. Es handelt sich dabei um eine Gefahr, aus der sich ein Anspruch auf Anerkennung als Flüchtling (Flüchtlingsstatus nach der Genfer Flüchtlingskonvention) beziehungsweise als subsidiär schutzberechtigt (Schutz nach der Europäischen Menschenrechtskonvention) ergeben kann.

2.1.3.2 Gefahr der Kettenabschiebung bei nicht-syrischen Asylsuchenden

Bei nicht-syrischen Asylsuchenden, die beispielsweise aus Afghanistan oder dem Irak geflohen sind, besteht ebenfalls die Gefahr, dass sie unter Missachtung der in der GFK und EMRK niedergelegten Zurückweisungsverbote von der Türkei aus weiter in ihre Herkunftsländer abgeschoben werden könnten.

Nicht-syrische Staatsangehörige können in der Türkei nach dem „Gesetz über die Ausländer und den internationalen Schutz“ (GAIS) einen Antrag auf Schutz stellen. Das Gesetz normiert insgesamt drei unterschiedliche Schutzstatus: den „Flüchtlingsstatus“, den auf aufgrund des Vorbehalts der Türkei zur GFK nur Flüchtlinge aus europäischen Staaten erhalten können, den „bedingten Flüchtlingsstatus“ und den „subsidiären Schutzstatus“.

Notbremse, 20.5.2016,
www.bmi.bund.de/SharedDocs/Kurzmeldungen/DE/2016/05/bundesinnenminister-beim-sonder-ji-rat-in-bruessel.html.

⁵⁹ Siehe dazu etwa Kirchner, Thomas, EU, "Fragile" Fortschritte, Süddeutsche Zeitung, Brüssel, 15. 6.2016, <http://www.sueddeutsche.de/politik/eu-fragile-fortschritte-1.3035023>; siehe dazu ebenso Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council, Second Report on the progress made in the implementation of the EU-Turkey Statement, Brussels, 15.6.2016, COM(2016) 349 final, http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20160615/2nd_commission_report_on_progress_made_in_the_implementation_of_the_e_u-turkey_agreement_en.pdf.

⁶⁰ Siehe dazu etwa Frankfurter Allgemeine Zeitung, 10.6.2016, Seite 1: Lammert und Schulz verbitten sich Drohungen Erdogans gegen Abgeordnete, „Er greift das Parlament an“ / Beifall Merkels im Bundestag / Folgen für Beziehungen.

Dabei ist der im Rahmen des „bedingten Flüchtlingsstatus“ und des „subsidiären Schutzstatus“ normierte Schutz vor Abschiebungen zwar mit dem Schutzstandard vergleichbar, der sich aus der GFK und der EMRK ergibt.⁶¹ Die Türkei hat in einem Schreiben an die Europäische Kommission vom 24.4.2016 zudem erklärt, dass auch nicht-syrische Asylsuchende, die aus Griechenland abgeschoben werden, Zugang zu den Schutzverfahren erhalten.⁶²

Die Begünstigten erhalten hier allerdings grundsätzlich keine Aufenthaltserlaubnis, sondern einen von türkischen Behörden ausgestellten Identitätsnachweis, der jeweils auf ein Jahr begrenzt wird.⁶³ Zudem könnten die aufgezeigten Spannungen in den Beziehungen zwischen der EU und ihren Mitgliedstaaten auf der einen Seite und der Türkei auf der anderen Seite auch darin münden, dass sich die Türkei nicht mehr an die Zusicherungen für aus Griechenland abgeschobene nicht-syrische Staatsangehörige gebunden sieht.

Außerdem mangelt es an Daten, die einen umfassenden Einblick in die Praxis der Schutzverfahren in der Türkei ermöglichen würden. Insbesondere gibt es keine Daten zu Schutzquoten: So ist nicht erkennbar, wie viele Menschen in der Türkei aus welchen Ländern Schutz vor Abschiebung erhalten.⁶⁴

Amnesty International hat in einem aktuellen Bericht überdies aufgezeigt, dass es in den Verfahren und beim Rechtschutz gegen ablehnende Entscheidungen Anzeichen für ernsthafte Mängel gibt.⁶⁵ Darüber hinaus hat Amnesty International Ende 2015⁶⁶ und auch nach der Vereinbarung vom 18. März dieses Jahres menschenrechtswidrige Abschiebungen aus der Türkei in den Irak oder nach Afghanistan dokumentiert.⁶⁷

In der Türkei ist demnach nicht gewährleistet, dass Geflohene, die nicht aus Syrien stammen, ausreichenden Schutz vor Abschiebung in ihre Herkunftsländer erhalten. Auch für sie besteht in der Türkei die Gefahr der Kettenabschiebung.

2.1.3.3 Besondere Gefährdungslagen für Kurden

⁶¹ Dazu genauer Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, Die gesetzliche Regelung von Flüchtlingsangelegenheiten in der Türkei und deren Umsetzung, Sachstand, 29. April 2016 Aktenzeichen: WD 2-3000-053/16, S. 7 ff., <http://www.bundestag.de/blob/426608/c59a924265bc4db6250280ee066a23ae/wd-2-053-16-pdf-data.pdf>.

⁶² Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage, Deutscher Bundestag, Drucksache 18/8654, 2.6.2016, S. 7 und S. 10; siehe dazu ebenso Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council, Second Report on the progress made in the implementation of the EU-Turkey Statement, Brussels, 15.6.2016, COM(2016) 349 final, S. 5 http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20160615/2nd_commission_report_on_progress_made_in_the_implementation_of_the_eu-turkey_agreement_en.pdf.

⁶³ Art. 83 Abs. 2 GAIS.

⁶⁴ Siehe dazu etwa Amnesty International, Türkei: Ungenügender Schutz für Flüchtlinge, 3.6.2016, <http://www.amnesty.de/2016/6/3/tuerkei-ungenuegender-schutz-fuer-fluechtlinge?destination=node%2F2817>; No Safe Refuge, Asylum-Seekers and Refugees denied Effective Protection in Turkey, S. 14 f., https://amnesty.dk/media/2400/eu_turkey.pdf.

⁶⁵ Amnesty International, No Safe Refuge, Asylum-Seekers and Refugees denied Effective Protection in Turkey, S. 15 ff., https://amnesty.dk/media/2400/eu_turkey.pdf.

⁶⁶ Amnesty International, Europe's Gatekeeper. Unlawful Detention and Deportation of refugees from Turkey, 16.12. 2015, <https://www.amnesty.org/en/documents/eur44/3022/2015/en/>.

⁶⁷ Amnesty International, Turkey 'safe country' sham revealed as dozens of Afghans forcibly returned hours after EU refugee deal, 23.3.2016, <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2016/03/turkey-safe-country-sham-revealed-dozens-of-afghans-returned/>

Jenseits der aufgezeigten Gefährdungslagen kann es für syrische - oder auch irakische - Asylsuchende möglicherweise zu weiteren asylrelevanten Gefährdungslagen durch den türkischen Staat kommen, wenn sie von Griechenland aus in die Türkei abgeschoben werden. Werden etwa syrische - oder auch irakische - Kurden in die Türkei abgeschoben, so ist es naheliegend, dass sie in der Türkei verfolgt werden könnten, wenn türkische Stellen annehmen, dass es sich um Angehörige oder Sympathisanten von kurdischen Unabhängigkeitsbewegungen handelt.

2.1.3.4 Durchführung von Asylverfahren und Aufnahmebedingungen in der Türkei

Weitere Gefährdungslagen für die von der EU-Türkei-Vereinbarung Betroffenen könnten sich auch aus gravierenden Defiziten bei der Durchführung von Asylverfahren und den Aufnahmebedingungen für Schutzsuchende in der Türkei ergeben.

Nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR)⁶⁸ und des Gerichtshofs der EU (EuGH)⁶⁹ dürfen die EU-Mitgliedstaaten in ihrem nationalen Recht nicht von der unwiderleglichen Vermutung der Sicherheit anderer EU-Mitgliedstaaten ausgehen. Demzufolge können systemische Mängel bei der Durchführung von Asylverfahren und die Aufnahmebedingungen für Asylsuchende Grund zu der Annahme geben, dass die Asylsuchenden Gefahr laufen, einer unmenschlichen oder erniedrigenden Behandlung im Sinne von Art. 3 EMRK beziehungsweise Art. 4 EU-Grundrechte-Charta ausgesetzt zu werden. Ein solcher Befund kann mithin dazu führen, dass Abschiebungen in einen bestimmten Staat grundsätzlich zu unterbleiben haben, bis die systemischen Mängel bei der Durchführung von Asylverfahren und den Aufnahmebedingungen behoben sind.⁷⁰

Dieser (Prüfungs-)Maßstab muss folglich ebenso in den Asylverfahren für Asylsuchende auf den griechischen Inseln gelten, die von der Vereinbarung zwischen der EU und der Türkei betroffen sind. Systemische Mängel bei der Durchführung von Asylverfahren sowie die Aufnahmebedingungen für Asylsuchende in der Türkei können demzufolge Grund zu der Annahme geben, dass die Asylsuchenden Gefahr laufen, einer unmenschlichen oder erniedrigenden Behandlung im Sinne von Art. 3 EMRK beziehungsweise Art. 4 EU-Grundrechte-Charta ausgesetzt zu werden.

Bei der Frage, ob Menschen Asyl zu gewähren ist oder in den Staat abgeschoben werden dürfen, den sie auf ihrer Flucht als Transitstaat genutzt haben, ist im Übrigen nicht nur zu prüfen, ob es dort grundsätzlich systemische und gravierende Mängel bei der Durchführung von Asylverfahren und den Aufnahmebedingungen für Asylsuchende gibt. Es ist vielmehr auch zu berücksichtigen, welche Umstände und Behandlung sie dort persönlich erfahren haben, ob sie dort „sicher“ waren, und ob es ihnen zugemutet werden kann, wieder dorthin abgeschoben zu werden. Auch dies ist - nach der Rechtsprechung des EGMR⁷¹ und des EuGH⁷² wie auch der Spruchpraxis des UN-Ausschusses zum Internationalen Pakt über bürgerliche und

⁶⁸ EGMR (Große Kammer), Urteil vom 21.1.2011, M.S.S. gegen Belgien und Griechenland.

⁶⁹ EuGH, Urteil vom 21.12.2011, C-411/10 und C-493/10.

⁷⁰ Bemerkenswerterweise bezog sich die genannte Rechtsprechung auf die Zustände in Griechenland. Deutschland nimmt - unter Beachtung der Rechtsprechung - auch seit Jahren keine Abschiebungen (Dublin-Überstellungen) nach Griechenland vor.

⁷¹ Dazu etwa EGMR (Große Kammer), Urteil vom 23.2.2012, Hirsi und andere gegen Italien; EGMR (Große Kammer), Urteil vom 21.1.2011, M.S.S. gegen Belgien und Griechenland.

⁷² EuGH, Urteil vom 21.12.2011, C-411/10 und C-493/10.

politische Rechte⁷³ - wesentlicher Bestandteil des Zurückweisungsverbots⁷⁴ und muss daher ebenfalls in den Asylverfahren beachtet werden.

2.1.3.4.1 Asylverfahren

Ein grundsätzliches Defizit im türkischen „Asylsystem“ besteht bereits darin, dass der Flüchtlingsstatus gemäß der Genfer Flüchtlingskonvention nur für europäische Flüchtlinge vorgesehen ist. Flüchtlinge aus nicht-europäischen Herkunftsländern, die den „bedingten Flüchtlingsstatus“ oder den „subsidiären Schutzstatus“ zugesprochen bekommen, erhalten grundsätzlich keine dauerhafte Aufenthaltserlaubnis. Sie erhalten lediglich Schutz vor Abschiebung, der jeweils auf ein Jahr begrenzt wird. Auch syrische Staatsangehörige, die „vorübergehenden Schutz“ erhalten, haben einen schwachen Schutzstatus.

Für syrische wie auch für nicht syrische Flüchtlinge ist demnach keine Möglichkeit auf langfristige, rechtliche Integration vorgesehen. Dies hat auch zur Konsequenz, dass ihre menschenrechtlichen Positionen, wie sie in der Genfer Flüchtlingskonvention und weiteren menschenrechtlichen Verträgen verbrieft sind, in der türkischen Rechtsordnung sehr eingeschränkt sind.⁷⁵

2.1.3.4.2 Aufnahmebedingungen

Gegenwärtig sind in der Türkei weit mehr als zwei Millionen Flüchtlinge registriert, wobei es sich zu einem großen Teil um syrische Flüchtlinge handelt.⁷⁶ Genaue Daten zur Lebenssituation existieren - soweit ersichtlich - in diesem Feld gegenwärtig nicht; sie dürften angesichts der großen Zahl von Flüchtlingen in der Türkei auch nur schwer zu erheben sein.

Unterbringung

Antragstellende im Verfahren auf Gewährung internationalen Schutzes (bedingter Flüchtlingsstatus oder subsidiärer Schutzstatus) und Personen, die einen solchen Status erhalten, sollen grundsätzlich selbst für ihre Unterbringung sorgen.⁷⁷ Es besteht auch die Möglichkeit, dass Empfangs- und Unterbringungszentren für sie eingerichtet werden.⁷⁸ Personen, die „vorübergehenden Schutz“ erhalten, also syrischen Flüchtlingen, soll frühestmöglich, je nach Kapazität, ein Platz in vorübergehenden Unterbringungszentren zugewiesen werden.⁷⁹

Insgesamt stellt sich die Situation der Unterbringung der Menschen in der Türkei sehr unklar dar. Etwa 10 Prozent aller Flüchtlinge in der Türkei leben in 26 staatlichen Flüchtlingscamps⁸⁰,

⁷³ Siehe dazu etwa: Human Rights Committee: Communication 2360/2014, Jasin v Denmark - Deportation to Italy of mother with small children in violation of Covenant.

⁷⁴ Ebenso UNHCR, Legal considerations on the return of asylum-seekers and refugees from Greece to Turkey as part of the EU-Turkey Cooperation in Tackling the Migration Crisis under the safe third country and first country of asylum concept, 23. 3. 2016.

⁷⁵ Dazu auch ecoi.net-Themendossier: Flüchtlinge in der Türkei, mit weiteren Nachweisen, <http://www.ecoi.net/news/190288::tuerkei/295.fluechtlinge-in-der-tuerkei.htm>.

⁷⁶ Die Zahl der von der Türkei aufgenommenen Flüchtlinge erscheint unklar. Nach dem aktuellen Bericht von UNHCR (Global Trends) werden sie insgesamt mit 2,5 Millionen angegeben. Andere Quellen sprechen von etwa 2,7 Millionen registrierten syrischen und insgesamt 3,2 Millionen Flüchtlingen. Siehe dazu etwa <https://data.unhcr.org/syrianrefugees/regional.php>, wo von 2,7 Millionen syrischen Flüchtlingen (Stand: 2.6.2016) in der Türkei die Rede ist.

⁷⁷ Art. 95 Abs. 1 GAIS.

⁷⁸ Art. 95 Abs. 2 GAIS.

⁷⁹ Art. 23 Abs. 1 DVO.

⁸⁰ Stand: April 2016.

wobei die Angaben zur Zahl der Flüchtlinge vom UNHCR und der türkischen Regierung etwas divergieren.⁸¹ Andere wohnen etwa in angemieteten Wohnungen oder bei Verwandten. Für viele Flüchtlinge, die nicht in Camps leben, stellt die Suche nach bezahlbarem Wohnraum ein großes Problem dar.⁸² Zahlreiche Menschen leben daher auch in notdürftig hergestellten Unterkünften oder auf der Straße.⁸³

Zugang zu sozialen Leistungen

Die türkische Rechtsordnung sieht unterschiedliche Rechtsgrundlagen vor, um soziale Leistungen erhalten zu können. Einen generellen Anspruch auf soziale Unterstützung haben die in die Türkei Geflüchteten dabei nicht. Ob Leistungen gewährt werden, hängt von einer im Einzelfall festzulegenden Bedürftigkeit ab.⁸⁴ In der Praxis erhalten viele Menschen aufgeladene Kreditkarten, mit denen sie innerhalb, aber auch außerhalb von Flüchtlingscamps Lebensmittel erhalten können. Andere verwenden ihre Ersparnisse für die Einkäufe von Lebensmitteln. Auch Kinderarbeit ist in der Türkei nach Human Rights Watch unter den Flüchtlingen aller Herkunftsländer weit verbreitet.⁸⁵ Nach UNHCR beziehen 16 Prozent der nicht in einem staatlichen Camp lebenden Flüchtlinge ihre Kinder in schulpflichtigem Alter ein, um den Lebensunterhalt der Familie zu sichern.⁸⁶

Zugang zur Gesundheitsversorgung

Beim Zugang zur Gesundheitsversorgung für in die Türkei geflohene Menschen existieren unterschiedliche Regelungen in der türkischen Rechtsordnung. Geregelt wird darin etwa wer, wo und in welchem Umfang medizinische Gesundheitsversorgung erhält. Personen, die sich in Empfangs- oder Unterbringungszentren aufhalten, nachdem sie einen Antrag auf internationalen Schutzstatus gestellt oder bereits erhalten haben, sollen etwa dort medizinische Versorgung erhalten.⁸⁷ Verfügen sie nicht über ausreichend finanzielle Mittel, so erhalten sie auch ohne Bezahlung Zugang zu medizinischer Versorgung.⁸⁸ Für Personen mit vorübergehendem Schutz sollen (weitere) Gesundheitszentren eingerichtet werden. Ihre dortige Grund- und Notfallversorgung ist kostenlos.⁸⁹ Hinsichtlich der tatsächlichen Situation

⁸¹ Dazu genauer Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, Die gesetzliche Regelung von Flüchtlingsangelegenheiten in der Türkei und deren Umsetzung, Sachstand, 29. April 2016 Aktenzeichen: WD 2-3000-053/16, S. 19 f., <http://www.bundestag.de/blob/426608/c59a924265bc4db6250280ee066a23ae/wd-2-053-16-pdf-data.pdf>.

⁸² Kanat, Kilic Bugra / Ustun, Kadir, Turkey's syrian refugees - towards integration, Ankara 2015, S. 21 f., http://file.setav.org/Files/Pdf/20150428153844_turkey%E2%80%99s-syrian-refugees-pdf.pdf; ecoi.net-Themendossier: Flüchtlinge in der Türkei, <http://www.ecoi.net/news/190288::tuerkei/295.fluechtlinge-in-der-tuerkei.htm>.

⁸³ Dazu etwa Amnesty International, No Safe Refuge, Asylum-Seekers and Refugees denied Effective Protection in Turkey, S. 14 f., https://amnesty.dk/media/2400/eu_turkey.pdf.

⁸⁴ Dazu genauer Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, Die gesetzliche Regelung von Flüchtlingsangelegenheiten in der Türkei und deren Umsetzung, Sachstand, 29. April 2016 Aktenzeichen: WD 2-3000-053/16, S. 14 f., <http://www.bundestag.de/blob/426608/c59a924265bc4db6250280ee066a23ae/wd-2-053-16-pdf-data.pdf>.

⁸⁵ Human Rights Watch: World Report 2016 - Turkey, 27.1.2016, <https://www.hrw.org/world-report/2016/country-chapters/turkey>.

⁸⁶ UNHCR, Regional Refugee & Resilience Plan 2016-2017, 2016, S. 31, www.unhcr.org/en-us/partners/donors/570668e36/regional-refugee-resilience-plan-2016-2017-response-syria-crisis-january.html

⁸⁷ Art. 95 Abs. 2 GAIS.

⁸⁸ Art. 89 Abs. 3 a GAIS.

⁸⁹ Art. 27 Abs. 1 a) und b) DVO.

gibt es Berichte, denen zufolge das Gesundheitssystem überlastet ist, insbesondere im Süden der Türkei, in grenznahen Provinzen und Städten.⁹⁰

Zugang zum Arbeitsmarkt

Beim Zugang zum Arbeitsmarkt gibt es zahlreiche rechtliche und faktische Hürden, die den Zugang zum Arbeitsmarkt einschränken. Personen im Verfahren auf Gewährung internationalen Schutzes können nach sechs Monaten eine Arbeitserlaubnis beantragen.⁹¹ Erhalten sie den beantragten Schutzstatus, soll ihnen auch eine Erlaubnis zu selbständiger oder unselbständiger Arbeit erteilt werden, wobei die Erlaubnis zeitlich und auf bestimmte Branchen beschränkt werden kann. Für Personen mit vorübergehendem Schutz, also syrische Staatsangehörige, trat am 15. Januar 2016 die „Durchführungsverordnung zur Regelung der Arbeitserlaubnis für Geflüchtete unter vorübergehendem Schutz“⁹² in Kraft. Demnach können Personen mit vorübergehendem Schutz, sechs Monate nachdem sie registriert wurden, eine Arbeitserlaubnis beim Arbeitsministerium beantragen.⁹³ Der Antrag auf Erteilung einer Arbeitserlaubnis für ein Beschäftigungsverhältnis muss dabei in der Regel durch den Arbeitgeber erfolgen.⁹⁴ Die Folge dieser Regelung sind aufwändige Verfahren, in denen für jede Person einzeln vom Arbeitgeber eine Arbeitserlaubnis beantragt werden muss.⁹⁵

Wie viele syrische Personen mit vorübergehendem Schutz und wie viele nicht-syrische Personen mit einem internationalen Schutzstatus nach türkischen Gesetz eine Arbeitserlaubnis haben, erscheint nicht genau ersichtlich. Klar erscheint aber, dass Hunderttausende keine Arbeitserlaubnis besitzen und viele für ihre Arbeit unterhalb des Mindestlohns bezahlt werden.⁹⁶

⁹⁰ Dazu genauer Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, Die gesetzliche Regelung von Flüchtlingsangelegenheiten in der Türkei und deren Umsetzung, Sachstand, 29. April 2016 Aktenzeichen: WD 2-3000-053/16, S. 22, <http://www.bundestag.de/blob/426608/c59a924265bc4db6250280ee066a23ae/wd-2-053-16-pdf-data.pdf>.

⁹¹ Art. Art. 89 Abs. 4 a) GAIS.

⁹² Eine nicht-amtliche, englische Übersetzung der Verordnung (DVOA) findet sich in: Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, Die gesetzliche Regelung von Flüchtlingsangelegenheiten in der Türkei und deren Umsetzung, Sachstand, 29. April 2016 Aktenzeichen: WD 2-3000-053/16, S. 26 ff., <http://www.bundestag.de/blob/426608/c59a924265bc4db6250280ee066a23ae/wd-2-053-16-pdf-data.pdf>. Nach dem Zweiten Kommissionsbericht zur Umsetzung der EU-Türkei-Vereinbarung hat die Türkei jüngst auch eine Regelung zu Arbeitserlaubnissen für Personen verabschiedet, die einen Antrag auf internationalen Schutz stellen beziehungsweise erhalten haben. Der Regelungsinhalt wird allerdings nicht erläutert. Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council, Second Report on the progress made in the implementation of the EU-Turkey Statement, Brussels, 15.6.2016, COM(2016) 349 final, S. 5.

⁹³ Art. 5 Abs. 1 der Durchführungsverordnung.

⁹⁴ Art. 5 Abs. 2 der Durchführungsverordnung. Personen, die in der Saisonarbeit tätig werden wollen, können eine Befreiung von einer Arbeitserlaubnis beantragen (Art. 5 Abs. 4 der Durchführungsverordnung).

⁹⁵ Dazu genauer Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, Die gesetzliche Regelung von Flüchtlingsangelegenheiten in der Türkei und deren Umsetzung, Sachstand, 29. April 2016 Aktenzeichen: WD 2-3000-053/16, S. 18 und 24 f, <http://www.bundestag.de/blob/426608/c59a924265bc4db6250280ee066a23ae/wd-2-053-16-pdf-data.pdf>.

⁹⁶ Dazu genauer Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, a.a.O., S. 24 f, mit weiteren Nachweisen. Nach einer Äußerung des türkischen Ministers Numan Kurtulmus vom Januar 2016 würden Hunderttausende aus Syrien ohne Arbeitserlaubnis und gegen schlechte Bezahlung arbeiten. Gurses, Erkan/ Ozkan, Mert, Turkey plans to introduce work permits for Syrian refugees, minister says, Nachrichtenagentur Reuters, <http://www.reuters.com/news/picture/turkey-plans-to-introduce-work-permits-f?articleId=USKCN0UP0QP20160111&slidId=1108728484>.

Zugang zu Bildung

Der Zugang zur Schule für in die Türkei geflohene schulpflichtige Kinder ist in der türkischen Rechtsordnung Gegenstand unterschiedlicher Regelungen. Rechtlich ist der Zugang zur Schule grundsätzlich für alle möglich, wobei es unterschiedliche Schulformen gibt, die unterschiedliche Zugangsvoraussetzungen vorsehen. Ein wesentliches Problem ist hier, dass vielen Kindern die für die staatlichen Schulen erforderliche Aufenthaltsgenehmigung fehlt.⁹⁷

Wie viele syrische und nicht-syrische Kinder im schulpflichtigen Alter sich gegenwärtig insgesamt in der Türkei aufhalten, ist nicht genau erkennbar. Laut UNHCR gab es im August 2015 über 663.000 syrische Kinder, von denen etwa 230.000 die Schule besuchten.⁹⁸ Die türkische Regierung gab Mitte April 2016 an, dass 333.000 syrische Kinder die Schule besuchten.⁹⁹ Laut UNHCR ist die Zahl der Kinder, die in Camps leben und am Unterricht teilnehmen, relativ hoch. Außerhalb der Camps würde die Einschulungsquote allerdings unter 30 Prozent liegen.¹⁰⁰

Gesamtbetrachtung der Aufnahmebedingungen

Zwar hat die Türkei in den letzten Jahren auf der rechtlichen Ebene und tatsächlich zahlreiche und erhebliche Schritte unternommen, die die Situation der in die Türkei geflohenen Menschen bei der Verwirklichung ihrer menschenrechtlich verbrieften Rechte verbessert. Dennoch haben viele Menschen keinen geordneten und auch faktisch keinen Zugang zu staatlichen Leistungen oder zur Gesundheitsversorgung. Gleiches gilt für den Zugang zum Arbeitsmarkt. Etliche Kinder haben bereits seit Jahren keinen Zugang zur Schule.¹⁰¹

Viele der in die Türkei geflohenen Menschen befinden sich in einem täglichen Existenzkampf.¹⁰² Dies gilt für zahlreiche existenzielle Bereiche wie die Versorgungsmöglichkeit mit Nahrungsmitteln, die Zahlung für die Unterkunft oder Kosten für medizinische Versorgung. Zahlreiche Menschen werden in solchen Notsituationen als Arbeitskraft ausgebeutet, auch Kinder. Sie leben mitunter in notdürftig hergestellten Unterkünften oder auch in Obdachlosigkeit auf der Straße. Hinzu kommt, dass es ebenso Berichte über Misshandlungen und willkürliche

⁹⁷ Zu alledem genauer Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, Die gesetzliche Regelung von Flüchtlingsangelegenheiten in der Türkei und deren Umsetzung, Sachstand, 29. April 2016 Aktenzeichen: WD 2-3000-053/16, S. 16 f. und S. 22 ff, <http://www.bundestag.de/blob/426608/c59a924265bc4db6250280ee066a23ae/wd-2-053-16-pdf-data.pdf>.

⁹⁸ UNHCR, Regional Refugee & Resilience Plan 2016-2017, 2016, S. 34, www.unhcr.org/en-us/partners/donors/570668e36/regional-refugee-resilience-plan-2016-2017-response-syria-crisis-january.html

⁹⁹ Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR), Committee on the Protection of the Rights of Migrant Workers examines the initial report of Turkey, 15.4.2016, <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=19826&LangID=E#sthash.qUT0mN0u.dpuf>.

¹⁰⁰ UNHCR, Regional Refugee & Resilience Plan 2016-2017, 2016, S. 34, www.unhcr.org/en-us/partners/donors/570668e36/regional-refugee-resilience-plan-2016-2017-response-syria-crisis-january.html

¹⁰¹ Siehe zu alledem auch „Warum sollte die Türkei die ganze Arbeit übernehmen?“ Die Türkei ist mit den vielen Flüchtlingen überfordert, sagt der türkische Migrationsforscher Murat Erdoğan. Sie braucht eine gemeinsame Asylstrategie mit der EU, Interview: Andrea Backhaus, Ankara, zeit online, 8.5.2016, <http://www.zeit.de/politik/ausland/2016-04/fluechtlinge-tuerkei-eu-deal>; Akyol, Çiğdem, Türkei: Zu Besuch im aufgeräumten Vorzeigecamp, Zeit online, Istanbul, 23.4.2016, <http://www.zeit.de/politik/ausland/2016-04/tuerkei-angela-merkel-besuch-fluechtlingslager-nizip>.

¹⁰² Kanat, Kilic Bugra / Ustun, Kadir, Turkey's syrian refugees - towards integration, Ankara 2015, S. 21, http://file.setav.org/Files/Pdf/20150428153844_turkey%E2%80%99s-syrian-refugees-pdf.pdf.

Inhaftierungen von Schutz suchenden Menschen innerhalb der Türkei gibt.¹⁰³ Die Aufnahmebedingungen der in der Türkei Schutz suchenden Menschen weisen damit nach alledem systematische und gravierende Mängel auf, was in den Asylverfahren in Griechenland beachtet werden muss.

2.1.3.5 Spezifischer Abschiebungsschutz für unbegleitete Minderjährige

Bei der Prüfung der Frage, ob Menschen von den griechischen Inseln in die Türkei abgeschoben werden dürfen, ist im Fall von unbegleiteten Minderjährigen außerdem der Abschiebungsschutz zu beachten, der sich aus der UN-Kinderrechtskonvention (KRK) ergibt. Art. 20 KRK, der für Kinder, die sich außerhalb ihrer familiären Umgebung befinden, ein Recht auf den „besonderen Schutz und Beistand des Staates“ begründet,¹⁰⁴ erlaubt die Rückführung von unbegleiteten Minderjährigen in einen anderen Staat nur unter sehr engen Voraussetzungen. Abgesehen davon, dass zunächst Möglichkeiten der Familienzusammenführung zu prüfen sind - in welchem Staat auch immer - muss eine Rückführung mit dem Kindeswohl vereinbar sein. In keinem Fall darf es zu einer Gefährdung des Kindeswohls kommen, was etwa dann der Fall ist, wenn nicht tatsächlich gewährleistet ist, dass der oder die jeweilige Minderjährige in einer speziellen Einrichtung für Minderjährige in Obhut genommen und dauerhaft betreut wird. Dieser Maßstab, der sich aus Art. 20 KRK ergibt, ist auch im europäischen Sekundärrecht festgeschrieben, in Art. 10 der sogenannten EU-Rückführungsrichtlinie. Weder der EU-Türkei-Vereinbarung, noch den dazu veröffentlichten zwei Umsetzungsberichten der EU-Kommission lassen sich Ausführungen entnehmen, ob oder wie der spezifische menschenrechtlich verbrieft Schutz für unbegleitete Minderjährige Beachtung findet, sofern eine Rückführung in die Türkei in Betracht gezogen würde.

2.2 Vereinbarung über die Aufnahme von Flüchtlingen aus der Türkei: Stand der Umsetzung

Die Vereinbarung zwischen der EU und der Türkei sieht vor, dass für jede von den griechischen Inseln in die Türkei abgeschobene syrische Person eine andere syrische Person aus der Türkei in der EU neu angesiedelt wird.

In der Vereinbarung wird zudem ausgeführt, dass für die Mitgliedstaaten der EU die Möglichkeit besteht, im Zuges dieses „1:1-Mechanismus“ die Verpflichtungen aus bereits bestehenden Aufnahme- beziehungsweise Umverteilungsprogrammen entsprechend zu reduzieren. Dabei geht es um Verpflichtungen, die aus einer Vereinbarung (Schlussfolgerungen des Rates) vom 20. Juli 2015¹⁰⁵ resultieren und denen zufolge noch 18.000 Plätze für eine Neuansiedlung schutzbedürftiger Personen in der EU einzulösen sind. Überdies können die EU-Mitgliedstaaten im Zuges des „1:1-Mechanismus“ auch ihre Verpflichtungen zur Aufnahme von 54.000

¹⁰³ Amnesty International, Europe's gatekeeper, Dezember 2015; Ulusoy, Orçun, Turkey as a Safe Third Country?, 29.3.2016, www.law.ox.ac.uk/research-subject-groups/centre-criminology/centreborder-criminologies/blog/2016/03/turkey-safe-third; The Afghanistan Analysts Network (AAN), "We Knew That They Had No Future in Kabul", Study, Friedrich-Ebert-Stiftung, April 2014, <http://library.fes.de/pdf-files/iez/12499.pdf>.

¹⁰⁴ Dazu genauer Cremer, Hendrik, Das Recht eines unbegleiteten minderjährigen Flüchtlings auf Betreuung und Unterbringung nach Art. 20 der UN-Kinderrechtskonvention, in: Zeitschrift für Jugendkriminalrecht und Jugendhilfe, ZJJ 1/2016, http://www.dvjj.de/sites/default/files/medien/imce/documente/veroeffentlichungen/download/schwerpunkt_artikel_kostenlos.pdf.

¹⁰⁵ Dazu EU, Rat (Justiz und Inneres), Wichtigste Ergebnisse, 20.07.2015, <http://www.consilium.europa.eu/de/meetings/jha/2015/07/20/>

Asylsuchenden aus Italien und Griechenland gemäß dem Beschluss des Rates 215/1601 vom 22. September 2016¹⁰⁶ reduzieren.¹⁰⁷

Von den griechischen Inseln sind nach Angaben der EU-Kommission bisher 31 syrische Personen (freiwillig) zurück in die Türkei geführt worden. Zudem befänden sich mehr als 2.300 Personen aus Syrien auf den griechischen Inseln, die ein Asylverfahren anstrengen würden. Bis zum 8. Juni seien von Schweden, Deutschland Niederlande, Luxemburg, Italien, Litauen und Portugal 511 syrische Personen aufgenommen worden.¹⁰⁸

Deutschland hat unter Bezugnahme auf die EU-Türkei-Vereinbarung im April zugesagt, monatlich 100 Personen aufzunehmen, „bis zu einem Deckel von 1600“.¹⁰⁹ Die Zahl der Begrenzung erklärt sich offenbar damit, dass sich der Anteil Deutschlands aus den bereits bestehenden Verpflichtungen der Mitgliedstaaten vom 20. Juli 2015 zur Neuansiedlung von 18.000 schutzbedürftigen Personen in der EU auf 1.600 Personen beläuft.¹¹⁰

Von dem „1:1 Mechanismus“ zu trennen ist die in der EU-Türkei-Vereinbarung seitens der EU getroffene Ankündigung, dass die EU-Mitgliedstaaten damit beginnen, weitere Menschen aus der Türkei aufzunehmen, wenn die Zahl der Ankommenden auf den griechischen Inseln deutlich zurückgegangen ist. Dieser Rückgang ist mittlerweile eingetreten. Hierzu hatte es in der Vergangenheit auf EU-Ebene stets geheißen, dass es in dem Fall zur Aufnahme von mehreren Hunderttausend Menschen aus der Türkei kommen werde. Nach Angaben der Europäischen Kommission kommen seit Mai täglich durchschnittlich 47 Menschen auf den griechischen Inseln an, im Monat vor der Umsetzung der Vereinbarung waren es demnach ungefähr 1.740 täglich.¹¹¹ Die in der Vereinbarung gemachten Zusagen werden von Seiten der EU bisher aber nicht umgesetzt,¹¹² was von der Türkei allerdings eingefordert wird.¹¹³

¹⁰⁶ Beschluss (EU) 2015/1601 des Rates vom 22. September 2015 zur Einführung von vorläufigen Maßnahmen im Bereich des internationalen Schutzes zugunsten von Italien und Griechenland, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015D1601&from=DE>.

¹⁰⁷ Siehe zu alledem Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage, Deutscher Bundestag, Drucksache 18/8654, 2.6.2016, S. 11 f. sowie EU-Kommission, Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council, Second Report on the progress made in the implementation of the EU-Turkey Statement, Brussels, 15.6.2016, COM(2016) 349 final, S. 8 f. http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20160615/2nd_commission_report_on_progress_made_in_the_implementation_of_the_eu-turkey_agreement_en.pdf.

¹⁰⁸ Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council, Second Report on the progress made in the implementation of the EU-Turkey Statement, Brussels, 15.6.2016, COM(2016) 349 final, S. 4 und S. 8, http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20160615/2nd_commission_report_on_progress_made_in_the_implementation_of_the_eu-turkey_agreement_en.pdf.

¹⁰⁹ Bundesministerium des Innern, De Maizière: Das Abkommen mit der Türkei wirkt, 21.4.2016, <http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Kurzmeldungen/DE/2016/04/bundesinnenminister-beim-sonder-jirat-in-luxemburg.html>.

¹¹⁰ Dazu Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage, Deutscher Bundestag, Drucksache 18/8654, 2.6.2016, S. 11.

¹¹¹ Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council, Second Report on the progress made in the implementation of the EU-Turkey Statement, Brussels, 15.6.2016, COM(2016) 349 final, S. 2.

¹¹² Siehe dazu auch Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage, Deutscher Bundestag, Drucksache 18/8654, 2.6.2016, S. 12.

¹¹³ Siehe zu alledem Kirchner, Thomas, EU, "Fragile" Fortschritte, Süddeutsche Zeitung, Brüssel, 15.6.2016, <http://www.sueddeutsche.de/politik/eu-fragile-fortschritte-1.3035023>;

3 Schlussfolgerungen

Die EU-Türkei-Vereinbarung stellt einen fundamentalen Einschnitt in der Europäischen Asylpolitik dar: Die EU verfolgt mit der Vereinbarung erstmals ausdrücklich das Ziel, die Verantwortung für in der EU Schutz suchende Menschen weitreichend auf einen Drittstaat abzuschieben.

Die Vereinbarung ist in ihrer Umsetzung mit den Flüchtlings- und menschenrechtlichen Verpflichtungen der EU und ihrer Mitgliedstaaten nicht vereinbar. Die damit einhergehende Inhaftierung der Schutzsuchenden auf den griechischen Inseln verstößt gegen das menschenrechtlich verbriefte Recht auf Freiheit. Zudem sind von der Art der Unterbringung auch unbegleitete Minderjährige betroffen, womit Art. 20 der UN-Kinderrechtskonvention verletzt wird. Überdies drängt sich die Frage auf, ob die Gesamtumstände in den so genannten „Hot Spots“ nicht so gravierend sind, dass es auch zu Verletzungen des Verbots der unmenschlichen oder erniedrigenden Behandlung kommt.

Angesichts der Gefahr von „Kettenabschiebungen“ im Falle ihrer Abschiebung in die Türkei wie auch weiterer Gefahrenlagen, die sich im Zuge einer Abschiebung in die Türkei ergeben können, ist nicht ersichtlich wie die griechischen Behörden unter Beachtung der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte und des Gerichtshofs der Europäischen Union (EuGH) Abschiebungen in die Türkei begründen und vollziehen könnten. Die EU und ihre Mitgliedstaaten sollten vor diesem Hintergrund von einer weiteren Umsetzung des Übereinkommens Abstand nehmen und die Situation der Schutz suchenden Männer, Frauen und Kinder auf den griechischen Inseln beenden. Die Einstufung der Türkei als sicherer Drittstaat ist nicht haltbar.

Die EU und ihre Mitgliedstaaten dürfen auch nicht im Rahmen einer verstärkten Sicherung ihrer Außengrenzen gegenüber der Türkei¹¹⁴ Schutz suchende Menschen auf Hoher See abfangen und zurückweisen („push backs“). Gleiches gilt für Zurückweisungen in griechischen Küstengewässern. Solche Maßnahmen sind unzulässig: sei es durch die EU oder ihre Mitgliedstaaten selbst, etwa durch Schiffe der griechischen Küstenwache, oder sei es mittels der Europäischen Grenzschutzagentur Frontex oder mittels Schiffen der Nato.¹¹⁵ Um Schutzsuchenden erst gar nicht Zutritt zum Hoheitsgebiet der EU zu gewähren, wurden bereits in der Vergangenheit patrouillierende Schiffe im Mittelmeer eingesetzt, die Menschen auf schiffbrüchigen Booten auf Hoher See abfingen und daran hinderten, die EU-Außengrenzen zu erreichen. Eine solche Praxis - dies hat der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte im

¹¹⁴ Dazu genauer Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council, Second Report on the progress made in the implementation of the EU-Turkey Statement, Brussels, 15.6.2016, COM(2016) 349 final, S. 4, http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20160615/2nd_commission_report_on_progress_made_in_the_implementation_of_the_e_u-turkey_agreement_en.pdf.

¹¹⁵ Nicht gemeint sind hiermit also Maßnahmen, die gemäß menschen- und auch seerechtlicher Verpflichtungen sogar geboten sind, um das Leben von Menschen zu retten. Für eine Gesamtbewertung kommt es in diesem Feld aber vor allem darauf an, ob die Menschen wieder in die Türkei zurückgeführt werden. Werden etwa der türkischen Küstenwache auf Hoher See oder in griechischen Küstengewässern Menschen übergeben, die in Griechenland Schutz suchen wollen, würde ihnen entgegen Flüchtlings- und menschenrechtlicher Verpflichtungen der Zugang zum Asylverfahren verweigert. Siehe zum diesem Themenkomplex etwa Cremer, Hendrik, Den europäischen Flüchtlingsschutz neu regeln, aktuell, Deutsches Institut für Menschenrechte, 2012, http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/uploads/tx_commerce/aktuell_1_2012_fluechtlingsschutz.pdf; Markard, Nora, Das Recht auf Ausreise zur See. Rechtliche Grenzen der europäischen Migrationskontrolle durch Drittstaaten, In: In: Thomas Bruha /Markus Kotzur/ Philip Kunig u.a. (Hrsg.), Archiv des Völkerrechts, 52. Band, 4. Heft, Dezember 2014, S. 449- 494.

Jahr 2012 in einer Grundsatzentscheidung¹¹⁶ klargestellt, verletzt flüchtlingsrechtliche Garantien wie das Recht auf Zugang zu einem Asylverfahren und das Recht auf das Stellen eines Antrags auf Schutz vor Zurückschiebung und Abschiebung gemäß der Europäischen Menschenrechtskonvention. Denn Flüchtlings- und Menschenrechtsschutz beginnt nicht erst auf dem Territorium der EU. Die EU und ihre Mitgliedstaaten haben menschenrechtliche Verpflichtungen auch dann zu beachten, wenn sie außerhalb ihres Territoriums, auf Hoher See, Schiffe einsetzen und damit Hoheitsgewalt ausüben.

Stattdessen sollten sich die EU und ihre Mitgliedstaaten auf konstruktive Lösungsansätze konzentrieren, die mit den Menschenrechten und internationalem Flüchtlingsrecht vereinbar sind. Hierbei spielt die Türkei zweifelsfrei eine zentrale Rolle, wenn es um die Bewältigung der Herausforderungen geht, die mit dem aktuellen Anstieg von fliehenden Menschen etwa aus Syrien, Afghanistan oder dem Irak verbunden sind. Auch Jordanien und dem Libanon kommt dabei eine zentrale zu. Umso wichtiger ist es, dass die EU-Staaten für die in diese Länder geflohenen Menschen finanzielle Unterstützung leisten. Dieser Bestandteil der Vereinbarung zwischen der EU und der Türkei ist richtig, wichtig und sollte überdies noch ausgebaut werden, wobei darauf zu achten ist, dass die finanzielle Unterstützung auch tatsächlich bei den Menschen ankommt.

Wollen die EU und ihre Mitgliedstaaten darauf hinwirken, dass weniger Menschen auf dem Territorium der EU Schutz suchen, sollte sie ihre Kräfte darauf konzentrieren, die Menschen in den Nachbarstaaten der gegenwärtigen Kriegs- und Krisenregionen zu unterstützen, damit die Menschen unter menschenwürdigen Verhältnissen leben können und sich nicht gezwungen sehen, weiter nach Europa ziehen zu müssen.

3.1 Nachhaltige Korrektur des Europäischen Asylsystems erforderlich: Dublin ablösen

Solange Kriege und gewalttätigen Konflikte - gegenwärtig insbesondere in Syrien, Irak und Afghanistan - anhalten, solange die Weltgemeinschaft keine Fortschritte erzielt, die Situation in diesen Ländern zu entschärfen, werden sich zahlreiche Menschen von dort auf den Weg machen, um ihr Leben und das ihrer Kinder zu retten. Weil Kriege nicht einfach auf Knopfdruck aufhören, Diktatoren nicht einfach abdanken, haben das Recht auf Asyl und der internationale Flüchtlingsschutz zur Konsequenz, dass die migrationspolitische Steuerung der Aufnahmestaaten Grenzen hat. Das Spannungsverhältnis zwischen dem Interesse der Aufnahmestaaten, Migration zu steuern, und den Schutzinteressen der Flüchtlinge kann nicht einfach aufgelöst werden. Auf diese besondere Herausforderung ist das internationale Flüchtlingsrecht von Beginn an ausgelegt.

Eine der zentralen Herausforderungen auf EU-Ebene besteht darin, ein solidarisches und funktionierendes System bei der Aufnahme von Asylsuchenden zu schaffen. Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten ist einer der Grundwerte der Europäischen Union¹¹⁷ und eines der Grundprinzipien der gemeinsamen europäischen Asylpolitik.¹¹⁸

Damit dieser Grundsatz in der Europäischen Union verwirklicht werden kann, müsste insbesondere das „Dublin-System“ abgelöst werden, nach dem in erster Linie derjenige Staat für die Prüfung eines Asylantrags zuständig ist, in dem eine Person erstmals das Territorium betreten hat. Dies hat zur Folge, dass einige EU-Staaten im Vergleich zu anderen EU-Staaten

¹¹⁶ EGMR, Urteil vom 23.2.2012, Hirsi und andere gegen Italien. Dazu genauer Cremer, Hendrik, Den europäischen Flüchtlingsschutz neu regeln, aktuell, Deutsches Institut für Menschenrechte, 2012, http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/uploads/tx_commerce/aktuell_1_2012_fluechtlingsschutz.pdf.

¹¹⁷ Artikel 3 Absatz 3 des Vertrags über die Europäische Union.

¹¹⁸ Art. 80 des Vertrags über die Arbeitsweise der Union.

mehr Flüchtlinge aufnehmen. Davon betroffen sind etwa EU-Außenstaaten wie Griechenland oder Italien¹¹⁹, die eine solidarische Verteilung der Schutz suchenden Menschen innerhalb der EU fordern. Ein neuer Vorschlag der EU-Kommission von Anfang Mai 2016 zur Reform des „Dublin-Systems“ stieß zuletzt allerdings bei einigen Mitgliedstaaten auf Ablehnung.

Welche elementare Bedeutung der Ablösung des „Dublin-Systems“ und der Schaffung eines funktionierenden und solidarischen Systems bei der Aufnahme von Asylsuchenden zukommt, wird gegenwärtig nicht nur auf den griechischen Inseln deutlich, sondern ebenso auf griechischem Festland. So haben einige Mitgliedstaaten zusammen mit Anrainerstaaten auf die Schließung der sogenannten „Balkanroute“ im März 2016 hingewirkt, die quasi die Anwendung des unsolidarischen Dublin-Systems auf Kosten Griechenlands erzwingt. Sie haben mit der Schließung der mazedonischen Grenze darauf hingewirkt, dass Griechenland faktisch allein für Schutzsuchende zuständig ist, die seitdem von der Türkei aus in Griechenland erstmals das Territorium der EU betreten.

Dadurch hat sich die Situation von Flüchtlingen in Griechenland grundsätzlich verschlechtert. Infolge der Schließung der mazedonischen Grenze sitzen viele Menschen auf dem griechischen Festland fest. Gegenwärtig gibt es etwa 50.000 Schutz suchende Menschen auf dem griechischen Festland, die oftmals katastrophalen Bedingungen ausgesetzt sind - die meisten von ihnen sind Frauen und Kinder. Viele Unterkünfte und Flüchtlingslager sind stark überfüllt. Den Menschen dort fehlt es nicht nur an Privatsphäre, es gibt beispielsweise auch nicht genügend sanitäre Einrichtungen.¹²⁰

Grundsätzlich steht auch Griechenland in der Pflicht, sein Asylsystem deutlich zu verbessern. Die EU-Mitgliedstaaten sollten Griechenland auch dabei unterstützen, ankommende Asylsuchende angemessen aufnehmen zu können. Es handelt sich indes um einen sehr unsolidarischen Akt, das unsolidarische Dublin-System auf Kosten Griechenlands zu erzwingen, insbesondere angesichts der begrenzten Aufnahmekapazitäten des Landes mit etwa 11 Millionen Einwohnern, das sich seit Jahren bei einer Arbeitslosenquote von ca. 25 % in einer wirtschaftlich extrem schwierigen Situation befindet.

3.2 Resettlement-Programme, Kontingente und andere legale Zugangswege

Für einen von einigen Mitgliedstaaten angestrebten permanenten Verteilungsmechanismus zur Ablösung des bestehenden „Dublin-Systems“ gibt es bisher keinen Konsens, insbesondere weil es einige Staaten gibt, die mehr oder weniger keine Schutz suchenden Menschen aufnehmen beziehungsweise nicht so viele Menschen aufnehmen wollen, so dass man innerhalb der EU von einer solidarischen Aufnahme sprechen könnte. Hier bedarf es vermutlich eines langen Atems und weiterer innereuropäischer Debatten, damit es zu Fortschritten auf dem Weg zu einem solidarischen Aufnahmesystem kommt.

Gleichwohl bedarf es in der jetzigen Situation, in der weiterhin Menschen vor allem aus den großen Kriegs- und Krisenregionen Syrien, Afghanistan und Irak nach Europa fliehen, Maßnahmen, die auf die bestehenden Herausforderungen angemessen reagieren. So findet sich auch in der Vereinbarung zwischen der EU und der Türkei ein weiteres Element für konstruktive Lösungsansätze, das weiter konkretisiert und ausgebaut werden sollte: die

¹¹⁹ Sollte die Fluchtroute über das Mittelmeer nach Italien wieder stärker genutzt werden, so gibt es bereits Anzeichen dafür, dass als nächster Mitgliedstaat Italien durch Grenzsicherungen isoliert werden könnte.

¹²⁰ Amnesty International, Europa muss Verantwortung für Flüchtlinge in Griechenland übernehmen, 18.4.2016, <http://www.amnesty.de/2016/4/18/europa-muss-verantwortung-fuer-fluechtlinge-griechenland-uebernehmen?destination=startseite>; Trapped in Greece: an Avoidable Refugee Crisis, https://www.amnesty.nl/sites/default/files/public/report_trapped_in_greece_embargo_180416.pdf.

Aufnahme von Flüchtlingen aus der Türkei. Geboten wäre gerade in der jetzigen Situation ein Aufnahmeprogramm, in dem sich die Mitgliedstaaten der EU innerhalb eines festgelegten Zeitraums schrittweise zur Aufnahme einer bestimmten Anzahl von Flüchtlingen aus der Türkei verpflichten („Resettlement“).

Mit einem solchen Aufnahmeprogramm könnten, sofern es nicht zu gering ausfiele, mehrere Effekte erzielt werden, die auch den Interessen der Mitgliedstaaten dienen sollten. Es könnte insbesondere dazu dienen, dass die gegenwärtigen Fluchtbewegungen geordneter ablaufen, auch irregulären Grenzüberquerungen zwischen der EU und der Türkei ließe sich so entgegenwirken. Die betreffenden Menschen könnten so auf sicherem Weg nach Europa kommen, was der Prävention von Menschenrechtsverletzungen dient, weil sie sich nicht den Gefahren auf der Flucht aussetzen müssten.

Außerdem könnte die EU im Zuge eines solchen Aufnahmeprogramms, das zu einer Entlastung der Türkei beitragen würde, die Türkei möglicherweise dazu zu bewegen, ihre Grenzen für Schutz suchende Menschen wieder zu öffnen.

Um zu verhindern, dass die Situation in Griechenland weiter eskaliert und unter Berücksichtigung des Prinzips der Solidarität und der begrenzten Aufnahmekapazitäten des Landes müssen die Mitgliedstaaten zudem Asylsuchende aus Griechenland aufnehmen.¹²¹ Hierzu haben die Mitgliedstaaten im September 2015 auch schon Ratsbeschlüsse gefasst.¹²² Danach sollen bis September 2017 66.400 Asylsuchende aus Griechenland in anderen EU-Staaten aufgenommen werden. Mit Stand vom 15.6.2016 sind allerdings lediglich 1.639 Personen aufgenommen worden, wovon Deutschland 37 aufgenommen hat.¹²³

3.3 Verantwortung jedes einzelnen EU-Staates bleibt

Die gegenwärtige Blockadehaltung einiger Mitgliedstaaten in der EU rechtfertigt insbesondere nicht, dass sich auch alle anderen Staaten aus der Verantwortung ziehen. Und sich quasi hinter dem Stacheldraht und Tränengas anderer Staaten, die die Flüchtlinge auf brutale Weise abwehren, verstecken.

Es gibt vielmehr zahlreiche Maßnahmen, die einzelne Mitgliedstaaten treffen können, um auf die gegenwärtige Herausforderung angemessen reagieren zu können. Dazu gehören etwa nationale Programme zur Aufnahme von in die Türkei, Jordanien oder in den Libanon geflohener Syrer_innen, damit diese Staaten entlastet werden. Eine weitere Maßnahme besteht in der zügigen Erteilung humanitärer Visa, vorrangig an Menschen, die bereits Familienangehörige im jeweiligen Mitgliedstaat haben.

4 Unmittelbare Handlungsempfehlungen an die Bundesregierung

Die unmittelbaren Handlungsmöglichkeiten Deutschlands sind vielfältig, dazu zählen etwa

- die Aufnahme von syrischen Flüchtlingen aus der Türkei über die bisherige Anzahl von 100 Flüchtlingen pro Monat hinaus. Deutschland kann im Rahmen von Resettlement- Programmen dafür Sorge tragen, dass Flüchtlinge auf sicherem Weg nach Deutschland kommen.

¹²¹ Europäische Kommission, 18.5.2016 http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-1763_de.htm.

¹²² Dazu genauer: Europäische Kommission, a.a.O..

¹²³ Genauer zu aktuellen Zahlen im Überblick: EU, Member States' Support to Emergency Relocation Mechanism, http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/press-material/docs/state_of_play_-_relocation_en.pdf.

- die deutschen Botschaften und Konsulate in die Lage versetzen, damit sie Menschen, die in der Türkei, in Jordanien, im Libanon oder in Syrien festsitzen und Verwandte in Deutschland haben, zügig ein Visum zur Weiterreise nach Deutschland erteilen. Das Recht auf Familiennachzug ist zu gewährleisten.

- geflohenen Menschen, die in Griechenland - auf den Inseln oder auf dem Festland - festsitzen und Verwandte in Deutschland haben, ein Visum zur Weiterreise nach Deutschland zu erteilen. Auch hierbei ist das Recht auf Familiennachzug zu gewährleisten.

- um zu verhindern, dass die Situation in Griechenland weiter eskaliert und unter Berücksichtigung des Prinzips der Solidarität und der begrenzten Aufnahmekapazitäten des Landes weiteren Menschen, die in Griechenland festsitzen, Visa zur Weiterreise nach Deutschland erteilen beziehungsweise gemäß den Ratsbeschlüssen vom September 2015 aufzunehmen.

Autor: Dr. Hendrik Cremer
Berlin, 20. Juni 2016

Das **Deutsche Institut für Menschenrechte** ist die unabhängige Nationale Menschenrechtsinstitution Deutschlands. Es ist gemäß den Pariser Prinzipien der Vereinten Nationen akkreditiert (A-Status). Zu den Aufgaben des Instituts gehören Politikberatung, Menschenrechtsbildung, Information und Dokumentation, anwendungsorientierte Forschung zu menschenrechtlichen Themen sowie die Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen. Es wird vom Deutschen Bundestag finanziert. Das Institut ist zudem mit dem Monitoring der Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention und der UN-Kinderrechtskonvention betraut worden und hat hierfür entsprechende Monitoring-Stellen eingerichtet.