

Beitrag aus dem ASYLMAGAZIN 3/2015, S. 67–74

Adela Schmidt

Das Rückübernahmeabkommen der EU mit der Türkei

Ein Modell für die Zukunft der Migrationspolitik?

© Informationsverbund Asyl und Migration e.V., März 2015. Vervielfältigung und Nachdruck sind nur mit Genehmigung der Autorin sowie des Informationsverbunds Asyl und Migration gestattet.

ASYLMAGAZIN, Zeitschrift für Flüchtlings und Migrationsrecht

Das ASYLMAGAZIN liefert die wichtigsten Hintergrundinformationen zu den rechtlichen Fragen rund um die Themen Flucht und Migration:

- Aktuelle Rechtsprechung und Länderinformationen,
- Beiträge zu aktuellen rechtlichen Entwicklungen und Hinweise für die Beratungspraxis,
- Nachrichten, aktuelle Stellungnahmen und Literaturhinweise.

Das ASYLMAGAZIN erscheint im von Loeper Literaturverlag/Ariadne Buchdienst. Der Abonnement-Preis beträgt 62 € für regelmäßig 10 Ausgaben pro Jahr. Ein Bestellformular und weitere Informationen zum Abonnement finden Sie unter

<http://www.ariadne.de/von-loeper-literaturverlag/zeitschriften/asyl-magazin/>

Dokumente, die sich zur Veröffentlichung im ASYLMAGAZIN eignen, senden Sie bitte an den Informationsverbund Asyl und Migration.



In Kooperation mit



Das Rückübernahmeabkommen der EU mit der Türkei

Ein Modell für die Zukunft der Migrationspolitik?

Inhalt

- I. Rechtliche Grundlage
 1. Zuständigkeit
 2. Verfahren
 3. Rechtsnatur
- II. Inhalt des Rückübernahmeabkommens mit der Türkei
 1. Ziele und Aufbau
 2. Kriterien und Verfahren
 3. Finanzielle Unterstützung und Schlussbestimmungen
- III. Vereinbarkeit mit dem Unionsrecht
- IV. Schlussfolgerung

Mit der Veröffentlichung im Amtsblatt der Europäischen Union am 7. Mai 2014 trat das Abkommen zwischen der Europäischen Union und der Republik Türkei über die Rückübernahme von Personen mit unbefugtem Aufenthalt in Kraft.¹ Obwohl die Europäische Union (EU) zuvor bereits 14 Rückübernahmeabkommen mit Drittstaaten abgeschlossen hatte,² wurde erst das jüngste Abkommen mit der Türkei durch die Öffentlichkeit vielfach wahrgenommen.³ Der Grund dafür dürfte neben der hohen Zahl von Asylsuchenden, die die Grenzstaaten der EU erreichen, vor allem der Umstand sein, dass die Türkei wegen ihrer geographischen Lage als Transitstaat bei der Flucht aus dem Nahen Osten in die EU dient.⁴ Aufgrund

der aktuellen Krisen in Syrien⁵ und im Irak⁶ ist auch in Zukunft davon auszugehen, dass die Türkei als angrenzender Staat primärer Anlaufpunkt von Flüchtlingen bleibt. Das Ziel der Mehrzahl dieser Flüchtlinge ist und bleibt jedoch die EU. Mit der Dublin III-Verordnung hat die EU die Verantwortung für die Aufnahme von Asylsuchenden zum überwiegenden Teil den Staaten an den Außengrenzen übertragen, sodass allen voran Italien und Griechenland beklagen, überlastet zu sein.⁷ Durch den Abschluss von Rückübernahmeabkommen mit angrenzenden Drittstaaten scheint die EU nun wiederum einen weiteren Außenzaun ziehen zu wollen, um die durch die Dublin III-Verordnung betroffenen Mitgliedstaaten entlasten zu können.⁸ Ein Rückübernahmeabkommen mit der Türkei als bedeutendster Transitstaat für Asylsuchende auf dem Weg in die EU erscheint somit als Meilenstein in der Abwehr der als bedrohlich empfundenen »Flüchtlingsströme« und wird als Zukunft der Migrationspolitik gehandelt. Inwiefern dies mit geltendem Unionsrecht vereinbar ist, soll hier untersucht werden.

I. Rechtliche Grundlage

Rechtlich gesehen ergibt sich die Notwendigkeit des Abschlusses eines Rückübernahmeabkommens daraus, dass sich aus dem Völkerrecht keine eindeutige Rückübernahmepflicht eines Staates hinsichtlich von Drittstaatsangehörigen und Staatenlosen ergibt, die über sein Staatsge-

* Adela Schmidt ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Lehrstuhl für Völker- und Europarecht von Prof. Dr. Dr. Rainer Hofmann an der Goethe-Universität Frankfurt am Main. Sie promoviert im europäischen Flüchtlingsrecht und ist Mitglied im Netzwerk Migrationsrecht. E-Mail: aschmidt@jura.uni-frankfurt.de

¹ Amtsblatt der Europäischen Union Nr. L 134 vom 7.5.2014, S. 1–27.

² Eine Aufstellung ist zu finden beim Bundesministerium des Innern unter <http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Themen/MigrationIntegration/AsylZuwanderung/RueckkehrFluechtlinge.html>, Stand: Mai 2014, zuletzt aufgerufen am 7.1.2015.

³ Siehe etwa Spiegel Online vom 16.12.2013, Abkommen mit EU: Türkei verpflichtet sich zur Rücknahme illegaler Einwanderer, unter <http://www.spiegel.de/politik/ausland/eu-und-tuerkei-unterzeichnen-rueckuebernahmeabkommen-fuer-illegale-a-939344.html>, zuletzt aufgerufen am 7.1.2015; BBC News Europa, EU and Turkey agreement on deporting migrants and visas vom 16.12.2013, unter <http://www.bbc.com/news/world-europe-25398872>, zuletzt aufgerufen am 7.1.2015.

⁴ Umfassende Darstellung dazu bei Ahmet İçduygu/Zeynep Gülrü Gökler/Lami Bertan Tokuzlu/Seçil Paçacı Elitok, Migration Policy Centre – Migration Profile Turkey, Juni 2013, zu finden unter <http://www.migrationpolicycentre.eu/migration-report/>, zuletzt aufgerufen am 7.1.2015.

⁵ Spiegel Online vom 19.6.2014, Bürgerkrieg: Mehr als eine Million Syrer in die Türkei geflohen, zu finden unter <http://www.spiegel.de/politik/ausland/syrien-tuerkei-meldet-eine-millionen-fluechtlinge-aus-buergerkrieg-a-976106.html>, zuletzt aufgerufen am 7.1.2015.

⁶ Kyak, Mely, Irak: Flüchtlinge finden Zuflucht in der Türkei, Berliner Zeitung Online vom 13.8.2014, zu finden unter <http://www.berlinerzeitung.de/politik/irak-fluechtlinge-finden-zuflucht-in-der-tuerkei,10808018,28114668.html>, zuletzt aufgerufen am 7.1.2015.

⁷ Marx, Reinhard, Ist die Verordnung (EG) Nr. 343/2003 (Dublin-II-VO) noch reformfähig?, in: ZAR 2013, S. 188–194, S. 189.

⁸ Siehe zu den Kriterien für die Auswahl der Drittstaaten, mit denen die EU ein Rückübernahmeabkommen abschließen sollte: Europäischer Rat vom 16.4.2002, Draft Council Conclusions Criteria for the Identification of third Countries with which new Readmission Agreements need to be negotiated, 7990/02 COR 1.

biet illegal in einen anderen Staat eingereist sind.⁹ Diese besteht lediglich bei eigenen Staatsangehörigen.¹⁰ Deshalb vereinbaren Staaten vertraglich, dass sie auf Anfrage des jeweiligen Vertragspartners Drittstaatsangehörige oder Staatenlose, die nicht oder nicht mehr die Voraussetzungen für eine legale Einreise oder einen legalen Aufenthalt in dem jeweils anderen Vertragsstaat erfüllen, übernehmen.¹¹ Hierbei kann es sich um Asylsuchende handeln oder um Fälle einfacher Überschreitung von Visabestimmungen. Kay Hailbronner bejaht eine völkergewohnheitsrechtliche Übernahmepflicht bei Drittstaatsangehörigen, wenn der betreffende Staat die illegale Wanderung in vorwerfbarer Weise gefördert oder geduldet hat.¹² Allerdings ist auch diese Ansicht höchst umstritten, sodass sich überwiegend europäische Staaten seit den 1950er Jahren des Instruments der Rückübernahmeabkommen bedienen.¹³

1. Zuständigkeit

Bereits 1999 schuf die Europäische Union mit dem Vertrag von Amsterdam die implizite Kompetenz der Europäischen Gemeinschaft zum Abschluss von Rückführungsübereinkommen (Art. 63 Nr. 3 lit. b EGV).¹⁴ Danach sollte der Rat innerhalb eines Zeitraums von fünf Jahren nach Inkrafttreten des Vertrags einwanderungspolitische Maßnahmen in den Bereichen illegale Einwanderung und illegaler Aufenthalt ergreifen, einschließlich der Rückführung solcher Personen, die sich illegal in einem Mitgliedstaat aufhalten. Auf dem EU-Gipfel von Sevilla im Juni 2002 rief der Europäische Rat zu einer verstärkten Kooperation der EU mit Drittstaaten auf dem Gebiet der Rückübernahmen von illegal eingereisten Personen auf.¹⁵ Auf dieser Grundlage schloss die Europäische Gemeinschaft Rückübernahmeabkommen zum Beispiel mit Russland,¹⁶

Ukraine,¹⁷ Albanien¹⁸ und Sri Lanka¹⁹ ab. Daneben fanden zahlreiche Rückübernahmeabkommen Eingang in Vertragstexte europäischer Assoziationsabkommen²⁰ – zum Beispiel enthält das Cotonou-Abkommen eine solche Klausel in Art. 13²¹ und das Europa-Mittelmeer-Assoziationsabkommen mit Ägypten beschäftigt sich in Art. 69²² mit der Rückübernahme von Personen, die sich illegal in den Vertragsstaaten aufhalten.

Wie hoch die Europäische Union eine gemeinsame externe Flüchtlingspolitik gewichtet, zeigte sich mit dem Vertrag von Lissabon, der in Art. 79 Abs. 3 AEUV nunmehr eine ausdrückliche Kompetenz der EU enthält.²³

Es ist umstritten, ob Art. 79 Abs. 3 AEUV bedeutet, dass die Europäische Union nun die ausschließliche Zuständigkeit für den Abschluss von Rückübernahmeabkommen besitzt.²⁴ Überwiegend wird vertreten, dass die EU und die Mitgliedstaaten weiterhin beide die Kompetenz hierfür haben.²⁵

2. Verfahren

Das Vertragsschlussverfahren ist in Art. 218 AEUV geregelt. Zunächst erteilt der Rat der Kommission gemäß Art. 218 Abs. 2 AEUV eine Ermächtigung zur Aufnahme

⁹ Hailbronner, Kay, Rückübernahme eigener und fremder Staatsangehöriger – Völkerrechtliche Verpflichtungen der Staaten, Heidelberg 1996, S. 77.

¹⁰ Siehe dazu Roig, Annabelle/Hoddlestone, Thomas, EC Readmission Agreements: A Re-evaluation of the Political Impasse, in: *European Journal of Migration and Law* 9 (2007), S. 363–387, S. 364.

¹¹ Cassarino, Jean-Pierre, Informalising Readmission Agreements in the EU Neighbourhood, in: *The International Spectator*, Vol. 42, No. 2, June 2007, S. 179–196, S. 181.

¹² Hailbronner, a. a. O. (Fn. 9), S. 71–76.

¹³ Coleman, Nils, *European Readmission Policy: Third Country Interests and Refugee Rights*, Leiden 2009, S. 14 ff.

¹⁴ Weinzierl, Ruth, *Flüchtlinge: Schutz und Abwehr in der erweiterten EU – Funktionsweise, Folgen und Perspektiven der europäischen Integration*, Dresden 2004, S. 294.

¹⁵ Cassarino, a. a. O. (Fn. 11), S. 179.

¹⁶ Amtsblatt der EU Nr. L 129 vom 17.5.2007, S. 40–60.

¹⁷ Amtsblatt der EU Nr. L 332-07 vom 18.12.2007, S. 48–65.

¹⁸ Amtsblatt der EU Nr. L 124 vom 17.5.2005, S. 21–40.

¹⁹ Amtsblatt der EU Nr. L 124 vom 17.5.2005, S. 43–60. Weitere Rückübernahmeabkommen: Hong Kong: Amtsblatt der EU Nr. L 17 vom 24.1.2004, S. 25–39; Macao: Amtsblatt der EU Nr. L 143 vom 30.4.2004, S. 99–115; Moldau: Amtsblatt der EU Nr. L 334 vom 19.12.2007, S. 149–167; Serbien: Amtsblatt der EU Nr. L 334 vom 19.12.2007, S. 46–64; Bosnien und Herzegowina: Amtsblatt der EU Nr. L 334 vom 19.12.2007, S. 66–83; Montenegro: Amtsblatt der EU Nr. L 334 vom 19.12.2007, S. 26–44; Mazedonien: Amtsblatt der EU Nr. L 334 vom 19.12.2007, S. 7–24; Pakistan: Amtsblatt der EU Nr. L 287 vom 4.11.2010, S. 50; Georgien: Amtsblatt der EU Nr. L 52 vom 25.2.2011, S. 47–65; Armenien: Amtsblatt der EU Nr. L 289/13 vom 31.10.2013, S. 13–29; Kap Verde: Amtsblatt der EU Nr. L 282/15 vom 24.10.2013, S. 13–34; Aserbaidschan: Amtsblatt der EU Nr. L 128/17 vom 30.4.2014, S. 15–42.

²⁰ Charles, Claudia, *Readmission Agreements and Respect for Human Rights in third Countries. Review and Prospects for the European Parliament*, Oktober 2007, zu finden unter <http://www.europarl.europa.eu/activities/expert/eStudies.do?languageEN>, zuletzt aufgerufen am 7.1.2015, S. 13.

²¹ Abkommen 2000/483/EG, Amtsblatt der EU Nr. L 83 vom 1.4.2003, S. 69.

²² Beschluss des Rates 2004/635/EG vom 21.4.2004 über den Abschluss des Europa-Mittelmeer-Abkommens zur Gründung einer Assoziation zwischen den Europäischen Gemeinschaften und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Arabischen Republik Ägypten andererseits, Amtsblatt der EU Nr. L 304 vom 30.9.2004, S. 38.

²³ Weiß, Wolfgang, Art. 79 AEUV, in: Streinz, Rudolf, *Beck'sche Kurzkommentare Band 57: EUV/AUEV*, 2. Auflage, München 2012, S. 938–950, S. 948, Rn. 43.

²⁴ Peers, Steve/Rogers, Nicola, *EU Immigration and Asylum Law*, Chapter 31 – EC Readmission Agreements, S. 881–895, S. 891.

²⁵ Ausführlich dazu Panizzon, Marion, *Readmission Agreements of EU Member States: A case for EU Subsidiarity or Dualism?*, *Refugee Survey Quarterly*, Vol. 31 (2012), Nr. 4, S. 101–133.

von Verhandlungen. Dies ist beim Rückübernahmeabkommen mit der Türkei bereits am 28. November 2002 geschehen.²⁶ Gründe für die Wahl der Türkei als Vertragspartner eines Rückübernahmeabkommens waren neben seiner geographischen Lage und Rolle als Transitstaat die damals hohe Zahl an überwiegend kurdischen Asylbewerbern aus der Türkei in der EU.²⁷

Anschließend nimmt die Kommission die Verhandlungen auf, die gemäß Art. 218 Abs. 5 AEUV mit einem Beschluss des Rates enden. Dieser enthält eine Genehmigung der Unterzeichnung der Übereinkunft. Gegenstand der Verhandlungen zwischen der Türkei und der EU waren vor allem Fragen hinsichtlich der Grenzbewachung sowie des Migrationsrechts in der Türkei einschließlich der Implementierung von Menschenrechten.²⁸ Im Fall der Türkei erfolgte der Ratsbeschluss zwecks Unterzeichnung am 26. Juni 2012, am 16. Dezember 2013 unterzeichnete die zuständige Innenkommissarin Cecilia Malmström mit dem türkischen Innenminister Muammer Güler das Rückübernahmeabkommen zwischen der EU und der Türkei in Brüssel.²⁹ Nach Zustimmung des Europäischen Parlaments gemäß Art. 218 Abs. 6 lit. a AEUV am 26. Februar 2014³⁰ wurde das Rückübernahmeabkommen mit der Türkei am 14. April 2014 mit Beschluss des Rates ratifiziert und 7. Mai 2014 mit der Veröffentlichung im Amtsblatt der EU rechtswirksam.³¹ Das türkische Parlament ratifizierte das Abkommen am 26. Juni 2014.³²

²⁶ Beschluss des Rates vom 26. Juni 2012 (2012/499/EU) über die Unterzeichnung des Abkommens zwischen der Europäischen Union und der Republik Türkei über die Rückübernahme von Personen mit unbefugtem Aufenthalt im Namen der Europäischen Union, Amtsblatt der EU Nr. L 244, S. 4, Erwägungsgrund Nr. 1.

²⁷ Coleman, a. a. O. (Fn. 13), S. 146.

²⁸ Europäische Kommission, Roadmap towards a visa-free Regime with Turkey vom 16. 12. 2013, zu finden unter [ec.europa.eu › what-is-new › news › news › docs](http://ec.europa.eu/what-is-new/news/news/docs), zuletzt aufgerufen am 7.1.2015.

²⁹ Europäische Kommission, Pressemitteilung vom 16.12.2013, Cecilia Malmström unterzeichnet Rückübernahmeabkommen und nimmt Dialog über die Visumbefreiung mit der Türkei auf, unter http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-1259_de.htm, zuletzt aufgerufen am 7.1.2015.

³⁰ Legislative Entschließung des Europäischen Parlaments vom 26. Februar 2014 zu dem Entwurf eines Beschlusses des Rates über den Abschluss des Abkommens zwischen der Europäischen Union und der Republik Türkei über die Rückübernahme von Personen mit unbefugtem Aufenthalt (10697/2012 – C7-0029/2014 – 2012/0122(NLE)) (Zustimmung).

³¹ Council decision of 14 April 2014 on the conclusion of the Agreement between the European Union and the Republic of Turkey on the readmission of persons residing without authorisation (2014/252/EU), Amtsblatt der Europäischen Union Nr. L 134 vom 7.5.2014, S. 1.

³² Statement by Cecilia Malmström on the ratification of the EU-Turkey readmission agreement by the Turkish Parliament, European Commission – STATEMENT/14/210 vom 26.6.2014, zu finden unter http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-14-210_en.htm, zuletzt aufgerufen am 7.1.2015.

3. Rechtsnatur

Die Rechtsnatur von Rückübernahmeabkommen der EU als Übereinkunft mit einem Drittstaat regelt Art. 216 Abs. 2 AEUV. Danach binden die von der Union geschlossenen Übereinkünfte die Organe der Union und die Mitgliedstaaten. Nach ständiger Rechtsprechung des EuGH seit dem Urteil in der Rechtssache Haegeman sind die Übereinkünfte »integrierende Bestandteile der Gemeinschaftsrechtsordnung«,³³ nunmehr also der Unionsrechtsordnung. Diese Einordnung des EuGH wird dahingehend interpretiert, dass Übereinkünfte mit einem Drittstaat ohne weiteren Transformationsakt in das Unionsrecht eingegliedert sind.³⁴ Somit sind die Mitgliedstaaten der EU an das Rückübernahmeabkommen mit der Türkei gebunden, gleichzeitig können sie es selbst beliebig beanspruchen.

II. Inhalt des Rückübernahmeabkommens mit der Türkei

1. Ziele und Aufbau

Primäres Ziel des Abkommens ist laut der Präambel die wirksame Bekämpfung illegaler Einwanderung durch eine Intensivierung der Zusammenarbeit zwischen der EU und der Türkei. Konkretisierend heißt es weiter in der Präambel, dass »auf der Grundlage der Gegenseitigkeit effiziente und zügige Verfahren für die Identifizierung und geregelte Rückführung von Personen«, die illegal in die EU oder in die Türkei eingereist sind oder sich dort illegal aufhalten, eingeführt werden sollen. Dies entspricht dem Wortlaut aller vorherigen Präambeln der Rückübernahmeabkommen der EU.³⁵

Anschließend erfolgt ein nachdrücklicher Hinweis darauf, dass das Abkommen die Rechte, Pflichten und Zuständigkeiten der Union, ihrer Mitgliedstaaten und der Türkei unberührt lässt, die sich aus dem Völkerrecht ergeben, insbesondere aus der EMRK und der Genfer Flüchtlingskonvention. Dieselbe inhaltliche Regelung findet sich in der sogenannten »Unberührtheitsklausel« in Art. 18 Abs. 1, der darüber hinaus eine Reihe weiterer internationaler Verträge und Abkommen auflistet, darunter das internationale Übereinkommen über die Bestimmung des für die Prüfung eines Asylantrags zuständigen Staates, das Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe sowie multilaterale Abkommen über die Rückübernahme ausländischer Staatsangehöriger. Diese Regelung soll den

³³ EuGH, Rs. 181/73, Haegeman, Slg. 1974, 449, Rn. 2/6.

³⁴ Schmalenbach, Kirsten, Art. 216 AEUV, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 4. Auflage 2011, Rn. 33.

³⁵ Beispielhaft Fundstellen unter Fn. 16–19.

menschenrechtlichen Bedenken, die bei den bisherigen Rückübernahmeabkommen stets geäußert wurden, vorab begegnen.³⁶ Erwähnenswert in diesem Zusammenhang ist jedoch der Umstand, dass die Türkei die Genfer Flüchtlingskonvention mit dem Vorbehalt ratifiziert hat, dass sie die Konvention lediglich auf Flüchtlinge aus Europa anwendet, wobei die Türkei unter Europa die Mitgliedstaaten des Europarats versteht.³⁷

Weiterhin verweist die Präambel auf die Unberührbarkeit der Rechte von und Verfahrensgarantien für Personen, die nach Maßgabe der jeweiligen Rechtsinstrumente der Union in einem Mitgliedstaat einem Rückführungsverfahren unterliegen oder Asyl beantragen. Damit dürften insbesondere die wiederum in Art. 18 Abs. 3, 4, 5 und 6 ausdrücklich genannten EU-Richtlinien gemeint sein, darunter die Rückführungs-, die Aufnahme- und die Asylverfahrensrichtlinie.³⁸

Unberührt vom Rückübernahmeabkommen sollen laut Präambel außerdem das Abkommen vom 12. September 1963 zur Gründung einer Assoziation zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Türkei, seine Zusatzprotokolle, die entsprechenden Beschlüsse des Assoziationsrats sowie die einschlägige Rechtsprechung des EuGH bleiben, also die bisherige vertragliche Basis der Zusammenarbeit zwischen der EU und der Türkei.

Das Rückübernahmeabkommen hatte in Gesellschaft und Politik in der Türkei zahlreiche Gegner,³⁹ die ein mangelndes vertragliches Austauschverhältnis bemängelten.⁴⁰ Daher ist das Bekenntnis zur gemeinsamen Verantwortung, Solidarität und zu einer gleichberechtigten Partnerschaft im Hinblick auf die Steuerung von Migrationsströmen schon in der Präambel zu finden. Die Union weist auf ihre Bereitschaft hin, die Türkei bei der Durchführung des Abkommens finanziell zu unterstützen. Dies stellt eine Neuerung bei europäischen Rückübernahmeabkommen dar, keiner der bisherigen Verträge mit Drittstaaten ent-

hält eine solche Zusicherung. Dass die EU der Aufnahme einer solchen Klausel in das Abkommen zugestimmt hat, verdeutlicht einmal mehr, wie hoch sie den Abschluss eines Rückübernahmeabkommens mit der Türkei als Transitland für zahlreiche Flüchtlinge gewichtet.

Der Vertrag selbst besteht aus einem allgemeinen Teil, der in Art. 1 Begriffsbestimmungen und in Art. 2 den Anwendungsbereich regelt. Demnach findet er Anwendung auf Personen, die die Voraussetzungen für die Einreise in das Hoheitsgebiet der Türkei oder eines Mitgliedstaats der Union oder für die Anwesenheit oder den Aufenthalt in dem betreffenden Hoheitsgebiet nicht oder nicht mehr erfüllen. Wiederholend enthält auch Art. 2 Abs. 2 des Vertrags einen Verweis auf die bereits erwähnte Unberührtheitsklausel in Art. 18, die der Sicherung der Menschenrechte der betroffenen Personen dient.

2. Kriterien und Verfahren

Im ersten Abschnitt verpflichtet sich die Türkei zur Rückübernahme eigener Staatsangehöriger, auf die der Vertrag anwendbar ist, sowie zur Rückübernahme Drittstaatsangehöriger und Staatenloser nach den folgenden Kriterien:

- Die Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen sind zum Zeitpunkt der Übermittlung des Rückübernahmeantrags im Besitz eines von der Türkei ausgestellten gültigen Visums und sind aus dem Hoheitsgebiet der Türkei auf direktem Wege in das Hoheitsgebiet eines EU-Mitgliedstaats eingereist oder
- sie sind im Besitz eines von der Türkei ausgestellten Aufenthaltstitels oder
- sie sind nach einem Aufenthalt im Hoheitsgebiet der Türkei oder einer Durchreise durch ihr Hoheitsgebiet illegal und auf direktem Wege in das Hoheitsgebiet der EU-Mitgliedstaaten eingereist.

Vor allem in die letztgenannte Gruppe dürften Asylsuchende fallen, die über die Türkei in die EU einreisen.

Umgekehrt übernimmt die EU im zweiten Abschnitt des Vertrags dieselben Pflichten gegenüber der Türkei.

Im dritten Abschnitt ist das Rückübernahmeverfahren geregelt. Hier werden Verfahren und Fristen festgelegt, um die Rückübernahme effektiv durchsetzen zu können. Zwar enthalten alle bisher geltenden Rückübernahmeabkommen der EU solche Regelungen,⁴¹ jedoch dürfte der dritte Abschnitt insbesondere den bisherigen Erfahrungen bei der Zusammenarbeit mit der Türkei geschuldet sein. So hat die Türkei bis zum Abschluss des Rückübernahmeabkommens mit der EU bilaterale Rückübernahmeabkommen mit Griechenland und Rumänien abgeschlossen, mit Großbritannien kooperierte sie auf diesem

³⁶ Siehe dazu etwa Hurwitz, Agnès, *The Collective Responsibility of States to Protect Refugees*, Oxford 2010, S. 53 ff.

³⁷ Liste der Vertragsstaaten des Abkommens vom 28. Juli 1951 und/oder des Protokolls vom 31. Januar 1967 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge, zu finden unter www.unhcr.de › 1_international › FR_int_vr_GFK-Liste_Vertragsstaaten, zuletzt aufgerufen am 7.1.2015.

³⁸ Richtlinie 2008/115/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2008 über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger, Amtsblatt der EU Nr. L 348 vom 24.12.2008, S. 98; Richtlinie 2003/9/EG des Rates zur Festlegung von Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern in den Mitgliedstaaten, Amtsblatt der EU Nr. L 31 vom 6.2.2003, S. 18; Richtlinie 2005/85/EG des Rates über Mindestnormen für Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Zuerkennung und Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft, Amtsblatt der EU Nr. L 326 vom 13.12.2005, S. 13.

³⁹ Kruse, Imke, *The EU's Policy on readmission of illegal Migrants*, S. 35, zu finden unter socsci2.ucsd.edu › [scrtreat](http://www.socsci2.ucsd.edu/~scrtreat) › Kruse.Imke.pdf, zuletzt aufgerufen am 7.1.2015.

⁴⁰ Allgemein zur Frage des Austauschverhältnisses bei Rückübernahmeabkommen: Roig, Annabelle/Hoddlestone, Thomas, *EC Readmission Agreements: A Re-evaluation of the Political Impasse*, in: *European Journal of Migration and Law* 9 (2007), S. 363–387.

⁴¹ Siehe beispielhaft Fn. 16–19.

Gebiet informell.⁴² In der deutsch-türkischen Absprache vom 10. März 1995 geht es ausschließlich um die Rückübernahme bei der Abschiebung von türkischen Staatsangehörigen, die sich an Straftaten in Zusammenhang mit der PKK und anderen Terrororganisationen in der Bundesrepublik Deutschland beteiligt haben.⁴³ Nach den Angaben der Mitgliedstaaten der EU hat die Türkei bisher nur ihre eigenen Staatsangehörigen übernommen, bei der Rückübernahme von Drittstaatsangehörigen und Staatenlosen habe es aufgrund bürokratischer Hürden kaum Überstellungen gegeben. Dies gilt auch für Griechenland, Rumänien und Großbritannien.⁴⁴ Damit dürfte den Regelungen in Abschnitt III besondere Bedeutung zukommen. Erwähnenswert ist in diesem Zusammenhang das in Art. 7 Abs. 4 geregelte beschleunigte Verfahren: Wenn eine Person von dem ersuchenden Staat im Grenzgebiet – damit ist gemäß Art. 1 lit. p eine 20 km breite Zone um die Außengrenzen gemeint – aufgegriffen wurde, nachdem sie illegal und auf direktem Wege aus dem Hoheitsgebiet des ersuchten Staates kommend in das Hoheitsgebiet des ersuchenden Staates eingereist ist, kann dieser innerhalb von drei Arbeitstagen nach Aufgreifen der Person einen Rückübernahmeantrag übermitteln, sodass die Rückübernahme besonders schnell erfolgen könnte.

Die Vertragsparteien setzen außerdem einen gemischten Rückübernahmeausschuss ein, der sich aus Vertretern der Türkei und der Kommission zusammensetzt. Nach Abschluss aller aufgrund des Rechts der EU und der Türkei erforderlichen Verfahren sind dessen Beschlüsse bezüglich Anwendung des Abkommens, die dafür erforderlichen Durchführungsbestimmungen, Informationsaustausch sowie Empfehlungen zur Änderung des Abkommens und seiner Anhänge bindend.

Zur Benennung der zuständigen Behörden sowie der Grenzübergangsstellen, zu den Voraussetzungen für die begleitete Rückführung, zusätzlichen Beweismitteln und Dokumenten, den Modalitäten für die Rückübernahme im beschleunigten Verfahren und zu dem Verfahren für Befragungen können gemäß Art. 20 die Mitgliedstaaten mit der Türkei sogenannte Durchführungsprotokolle abschließen. Das Rückübernahmeabkommen selbst hat jedoch stets Vorrang gegenüber diesen Durchführungsprotokollen.

3. Finanzielle Unterstützung und Schlussbestimmungen

Korrespondierend zur Präambel findet sich in den Schlussbestimmungen unter Art. 23 die Verpflichtung der Union, gemäß der beigefügten Gemeinsamen Erklärung zur technischen Hilfe Finanzmittel zur Unterstützung der Türkei bei der Durchführung dieses Abkommens zur Verfügung zu stellen, wobei dabei besondere Aufmerksamkeit dem Aufbau von Institutionen und Kapazitäten gilt. Ziel dieser finanziellen Hilfe ist es laut der Gemeinsamen Erklärung der Vertragsparteien im Anhang, die Türkei besser in die Lage zu versetzen, irreguläre Migranten an der Einreise in ihr Hoheitsgebiet, dem Aufenthalt in diesem Gebiet und der Ausreise aus diesem Gebiet zu hindern, sowie ihre Aufnahmekapazität für die aufgegriffenen irregulären Migranten zu erhöhen. Erreicht werden könne dies unter anderem durch Erwerb von Grenzüberwachungs-ausrüstungen, Einrichtung von Aufnahmezentren und Grenzpolizeistrukturen sowie Unterstützung von Schulungsmaßnahmen. Obwohl die Formulierung im Vertrag selbst noch offen ist, verdeutlicht die Gemeinsame Erklärung, dass das Augenmerk der finanziellen Unterstützung nicht etwa auf dem Ausbau eines türkischen Asylsystems liegt, sondern vielmehr auf der Grenzsicherung und damit Abschottung. Hierbei darf aber nicht außer Acht gelassen werden, dass eine gemeinsame Erklärung zum Abkommen im Anhang lediglich eine politische Absichtserklärung darstellt.⁴⁵

Art. 24 Abs. 3 verstärkt diesen Eindruck insofern, als dass die Verpflichtungen zur Rückübernahme Drittstaatsangehöriger und Staatenloser erst drei Jahre nach dem Inkrafttreten des Abkommens zur Anwendung gelangen. Während dieses Dreijahreszeitraums finden sie ausschließlich auf Staatenlose und Staatsangehörige von Drittländern Anwendung, mit denen die Türkei ihrerseits bilaterale Rückübernahmeverträge oder -vereinbarungen geschlossen hat, sodass sie die Rückgeführten nicht dauerhaft aufnehmen muss. Vielmehr kann die Türkei hier eine weitere Rückübernahme veranlassen. Dies ist bei Syrien, Kirgisistan, der Ukraine, Pakistan, Russland, Nigeria sowie Bosnien und Herzegowina der Fall. Verhandlungen mit dem Jemen, Iran, Irak, Jordanien, Afghanistan, Sudan, Äthiopien, Ägypten, Libyen, Algerien, Tunesien, Marokko und weiteren Staaten wurden diesbezüglich bereits aufgenommen.⁴⁶ Die Türkei rückübernimmt somit Drittstaatsangehörige und Staatenlose nur unter dem Vorbehalt, dass die betroffenen Menschen nach der Rückführung weitergeschoben werden können. Schon jetzt

⁴² Siehe zur bisherigen Zusammenarbeit der Türkei mit der EU bei Rat der EU, Synthesis on Member States' practical experiences with readmission to Turkey vom 10.7.2012, 12122/12.

⁴³ Text abgedruckt in BVerGE 92, 245, S. 256–260.

⁴⁴ Siehe Fn. 42.

⁴⁵ Coleman, Nils, a. a. O. (Fn. 13), S. 109.

⁴⁶ Euro-Mediterranean Human Rights Network, An EU-Turkey Readmission Agreement – Undermining the rights of migrants, refugees and asylum seekers?, Policy Brief vom 20.6.2013, zu finden unter <http://www.euromedrights.org/eng/2013/06/20/an-eu-turkey-readmission-agreement-undermining-the-rights-of-migrants-refugees-and-asylum-seekers/>, zuletzt aufgerufen am 7.1.2015, S. 11.

könnten hiervon syrische Staatsangehörige betroffen sein. Deshalb birgt insbesondere diese Regelung die Gefahr von Kettenabschiebungen ohne Prüfung von Schutzgesuchen und von völkerrechtswidriger Zurückweisung von Flüchtlingen (Refoulement) – dafür spricht besonders die Tatsache, dass die Türkei die Genfer Flüchtlingskonvention (und damit das Gebot des Non-Refoulement) gerade nicht auf die Staaten anwendet, aus denen die Schutzsuchenden kommen.

III. Vereinbarkeit mit dem Unionsrecht⁴⁷

Dass die Organe der Europäischen Union beim Abschluss eines EU-Rückübernahmeabkommens an die Grundrechtecharta gebunden sind, ergibt sich unzweideutig aus Art. 6 Abs. 1 des Vertrags über die Europäische Union (EUV) i. V. m. Art. 51 Abs. 1 der Charta der Grundrechte der EU (GrCH).⁴⁸ Es bleibt lediglich offen, inwiefern eine extritoriale Bindung der EU an die Grundrechte bestehen könnte.⁴⁹ Dies betrifft Fälle, in denen es zu Verletzungen der Menschenrechte der rückgeführten Personen durch die Abkommenspartner der EU kommt. Hierfür könnte auch die EU verantwortlich gemacht werden, weil erst das Rückübernahmeabkommen die Rückführung in den Staat ermöglicht hat, der die Menschenrechte verletzt.

Infrage steht zunächst Art. 4 GrCH (Verbot der Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Strafe oder Behandlung), den der EuGH seit der Entscheidung in der Rechtssache N. S. als Maßstab für die Zulässigkeit von Dublin-Überstellungen innerhalb der EU herangezogen hat. Danach bestehe ein Überstellungshindernis aus Art. 4 GrCH, wenn einem Mitgliedstaat nicht unbekannt sein könne, dass systemische Mängel des Asylverfahrens und der Aufnahmebedingungen im Zielstaat ernsthafte und durch Tatsachen bestätigte Gründe für die Annahme darstellen, dass der Antragsteller tatsächlich Gefahr läuft, einer unmenschlichen oder erniedrigenden Behandlung ausgesetzt zu werden.⁵⁰ Dieser Grundsatz könnte ebenso

auf Überstellungen an Drittstaaten, mit denen die EU ein Rückübernahmeabkommen geschlossen hat, angewendet werden. Der Wortlaut des Art. 4 GrCH gleicht zudem Art. 3 EMRK, der in der Rechtsprechung des EGMR bei Überstellungen an Drittstaaten eine zentrale Rolle spielt.⁵¹

Daneben könnten insbesondere Art. 18 (Asylrecht) und Art. 19 GrCH (Schutz bei Abschiebung, Ausweisung und Auslieferung) betroffen sein. Art. 18 GrCH nimmt ausdrücklich auf die Genfer Flüchtlingskonvention Bezug. Ob es sich lediglich um einen Verweis handelt oder ob durch Art. 18 GrCH die Genfer Flüchtlingskonvention Eingang in das EU-Primärrecht gefunden hat, ist umstritten. Da alle Mitgliedstaaten die Genfer Flüchtlingskonvention ratifiziert haben, handelt es sich jedoch um ein rein akademisches Problem, weil die Genfer Flüchtlingskonvention damit zumindest als allgemeiner Grundsatz des Unionsrechts unmittelbar Geltung entfaltet.⁵² Viel interessanter ist daher die ebenfalls umstrittene Frage, inwiefern Art. 18 GrCH ein individuell einklagbares Recht enthält.⁵³ Rechtsprechung des EuGH gibt es dazu bisher nicht.

Diesem Problem begegnet die EU im Rückübernahmeabkommen mit der Türkei mit der erwähnten Unberührtheitsklausel, auf die mehrmals Bezug genommen wird. Inwiefern diese jedoch die Einhaltung von geltenden Flüchtlings- und Menschenrechten garantiert, muss bezweifelt werden, zumal das Rückübernahmeabkommen keinerlei Kontrollmöglichkeiten vorsieht. Wenn also eine Person erst einmal in die Türkei überstellt wurde, hängt es vollständig von den türkischen Behörden ab, was mit ihr geschieht, ohne dass die EU darauf Einfluss hätte.

Mit dem Inkrafttreten eines neuen Ausländergesetzes am 11. April 2013⁵⁴ hat die Türkei zumindest die gesetzlichen Grundlagen für einen menschenwürdigen Umgang mit Migranten geschaffen. Vor dem Inkrafttreten des Ausländergesetzes in Zusammenhang mit der Durchsetzung von EU-Standards im Zuge der Beitrittsverhandlungen gab es in der Türkei zur Regelung der Migration lediglich untergesetzliche Administrativanweisungen.⁵⁵ Da die Türkei die Genfer Flüchtlingskonvention mit einer geographischen Beschränkung ratifiziert hat und nur auf europäische Flüchtlinge anwendet,⁵⁶ sahen diese Anweisungen vor, dass Flüchtlingen lediglich ein vorübergehender Aufenthalt ermöglicht wurde.⁵⁷ Dafür mussten sich die nicht-

⁴⁷ Untersuchungsgegenstand soll vorliegend lediglich das Primärrecht der EU sein. Die ohne Zweifel relevante Frage der Vereinbarkeit des Rückübernahmeabkommens selbst und der aufgrund des Abkommens durchgeführten Überstellungen mit der EMRK bleibt daher außer Betracht.

⁴⁸ Streinz/Michl, Art. 51 GrCH, in: Streinz, Rudolf, Beck'sche Kurzkommentare Band 57: EUV/AUEV, 2. Auflage, München 2012, S. 2858–2866, S. 2860, Rn. 3.

⁴⁹ Gil-Bazo, Maria-Teresia, The Practice of Mediterranean States in the context of the European Union's Justice and Home Affairs External Dimension. The Safe Third Country Concept Revisited, in: 18 Int'l J. Refugee L. 571 2006, S. 572–573.

⁵⁰ EuGH, Entscheidung vom 21.12.2011, C-411/10 – N. S. u. a. –, ZAR 2012, S. 115–119; vgl. auch EuGH, Entscheidung vom 14.11.2013, C-4/11 – Puid –, ASYLMAGAZIN 12/2013, S. 418 f., Rn. 36; EuGH, Entscheidung vom 10.12.2013, C-394/12 – Abdullahi –, asyl.net, M21347, Rn. 62.

⁵¹ Vgl. Coleman, a. a. O. (Fn. 13), S. 256 ff.

⁵² Streinz, Art. 18 GrCH, in: Streinz, Rudolf, Beck'sche Kurzkommentare Band 57: EUV/AUEV, 2. Auflage, München 2012, S. 2814–2816, S. 2816, Rn. 5.

⁵³ Jarass, Hans, Charta der Grundrechte der Europäischen Union, München 2010, Art. 18, Rn. 2.

⁵⁴ Law on Foreigners and international Protection, Law No. 6458, Official Gazette No. 28615, 11. April 2013.

⁵⁵ Soykan, Cavidan, The New Draft Law on Foreigners and International Protection in Turkey, Oxford Monitor of Forced Migration Volume 2, Number 2, S. 38–47, S. 38.

⁵⁶ Siehe Fn. 37.

⁵⁷ Mannaert, Celia, Irregular migration and asylum in Turkey, UNHCR Working Paper No. 89 vom 1.5.2003, zu finden unter <http://www.unhcr.org/refugees/working-papers/89>.

europäischen Flüchtlinge, die die Mehrzahl der Migranten in der Türkei ausmachen,⁵⁸ bei der Polizei registrieren und für den Erhalt eines entsprechenden, zeitlich begrenzten Visums zunächst eine Gebühr entrichten. Diese war pro Person und bei Verlängerungen wiederholt fällig, sodass allein wegen dieser finanziellen Bürde zahlreiche Flüchtlinge von einer Registrierung absahen.⁵⁹ Erfolgte eine Registrierung, wurde der Vortrag der Flüchtlinge jeweils unabhängig voneinander von den türkischen Behörden und vom UNHCR geprüft.⁶⁰ Bei einer Anerkennung als Flüchtling sollte eine Ansiedlung in einem anderen Staat, vermittelt durch den UNHCR, erfolgen.⁶¹ Die kostspielige Prozedur bis zur Neuansiedlung konnte bis zu fünf Jahre dauern, eine Neuansiedlung durch den UNHCR am Ende war jedoch keineswegs garantiert.⁶² Mangels gesetzlicher Regelungen war die Prozedur nicht genau reguliert, die Einlegung von Rechtsmitteln ausgeschlossen und die Einhaltung des Non-Refoulement-Prinzips damit nicht gesichert.⁶³

Demgegenüber enthält das Ausländergesetz zahlreiche positiv zu bewertende Neuerungen: Institutionell wird die Zuständigkeit für Registrierung von Migranten und Prüfung des Flüchtlingsstatus einer neu zu schaffenden, dem Innenministerium unterstehenden Behörde übertragen, sodass die Polizei nunmehr nicht involviert sein soll.⁶⁴ Außerdem entfällt die hohe Gebühr für die Registrierung.⁶⁵ Bereits in Art. 4 des neuen Gesetzes bekennt sich die Türkei zum Non-Refoulement-Prinzip. Zwar besteht der regionale Vorbehalt gegenüber der Genfer Flüchtlingskonvention fort,⁶⁶ jedoch erhalten mit dem Art. 62 des neuen Gesetzes auch nicht-europäische Flüchtlinge einen gesetzlich garantierten Schutz vor Abschiebung. Die Voraussetzungen für die Anerkennung als Flüchtling im Sinne des Art. 62 gleichen dem Wortlaut des Art. 1 A Abs. 2 der Genfer Flüchtlingskonvention.⁶⁷ Selbst bei Ab-

lehnung des Schutzgesuchs besteht neuerdings gemäß Art. 63 die Möglichkeit, subsidiären Schutz zu erhalten, wenn dem Betroffenen bei der Rückkehr in seinen Herkunftsstaat die Todesstrafe, Folter oder unmenschliche Behandlung droht oder wenn er willkürlicher Gewalt im Rahmen eines bewaffneten Konflikts ausgesetzt wäre. Gemäß Art. 83 Abs. 2, 3 erhalten nicht-europäische Flüchtlinge und subsidiär Geschützte zwecks Identitätsnachweis einen Ausweis, der auch als Aufenthaltstitel gilt. Dieser wird für die Dauer eines Jahres ausgestellt. Für den Fall eines Massenzustroms von Schutzsuchenden soll allerdings gemäß Art. 91 eine Verwaltungsanordnung ergehen, die den Aufenthalt und die Rechte der Schutzsuchenden regelt. In welchem Verhältnis sie zu den in Art. 62 und Art. 63 garantierten Rechten stehen wird, ist noch unklar.

Positiv zu bewerten ist außerdem, dass Verfahrensgarantien eingeführt werden: So wird zum Beispiel die Einlegung von Rechtsmitteln ermöglicht; die Phase, in der über das Schutzgesuch entschieden wird, soll nicht länger als drei Monate dauern.⁶⁸ Besondere Vorkehrungen müssen gemäß Art. 66 und Art. 67 für besonders schutzbedürftige Personen, wie zum Beispiel unbegleitete Minderjährige, getroffen werden.

Bisher kann jedoch nicht beurteilt werden, inwiefern die Einführung des Ausländergesetzes auch zu einer spürbaren Verbesserung der vorher zweifellos prekären Lage von Flüchtlingen in der Türkei führen wird. Zwar ist das Gesetz weitestgehend positiv zu bewerten, maßgeblich wird es jedoch auf die Umsetzung ankommen. Da die Türkei für die Umsetzung des Gesetzes eine neue Behörde vollständig aufbauen muss, ist zu erwarten, dass die Umsetzung einige Zeit in Anspruch nehmen wird. Damit korrespondiert die dreijährige Frist bis zur vollen Anwendbarkeit des Rückübernahmeabkommens der EU. Bis dahin bleibt die grundrechtsgemäße Anwendung des Rückübernahmeabkommens in der Schwebe. Ein Problem bei der Rückführung aufgrund des Rückübernahmeabkommens könnten die gesetzlich vorgesehenen bedenklichen Inhaftierungen von Flüchtlingen darstellen.⁶⁹ So wird in Art. 68 eine Administrativhaft für Schutzsuchende vorgesehen, wenn sie z. B. zur Identitätsfeststellung notwendig erscheint. Zwar soll die Administrativhaft von Flüchtlingen nur im Ausnahmefall angeordnet werden, jedoch räumt Art. 68 den Behörden einen bedenklich weiten Ermessensspielraum ein.

Was die bereits erwähnte Befürchtung von Kettenabschiebungen betrifft, sieht das neue Gesetz in Art. 73, 74

unhcr.org/pages/49e48e0fa7f.html, zuletzt aufgerufen am 7.1.2015.

⁵⁸ UNHCR global Report Turkey 2012, zu finden unter <http://www.unhcr.org/pages/49e48e0fa7f.html>, zuletzt aufgerufen am 7.1.2015, S. 2.

⁵⁹ Soykan, a. a. O. (Fn. 54), S. 39.

⁶⁰ Kruse, Imke, EU Readmission Policy and its implications for Non-Member States, Berlin 2005, S. 185.

⁶¹ Pro Asyl vom 10.5.2012, Überleben im Transit – Zur Lage der Flüchtlinge in der Türkei, zu finden unter http://www.proasyl.de/de/themen/eu-politik/detail/news/ueberleben_im_transit_zur_lage_von_fluechtlingen_in_der_tuerkei/, zuletzt aufgerufen am 7.1.2015.

⁶² Soykan, a. a. O. (Fn. 54), S. 39.

⁶³ Kruse, a. a. O. (Fn. 60), S. 188.

⁶⁴ Soykan, a. a. O. (Fn. 54), S. 40–41.

⁶⁵ Ebd., S. 42.

⁶⁶ So spricht das neue Gesetz in Art. 62 von »conditional refugees« und meint damit Flüchtlinge, die nicht aus Europa kommen.

⁶⁷ In (nicht bindender) englischer Übersetzung des Art. 62 durch das türkische Innenministerium lauten die Voraussetzungen für die Anerkennung als »conditional refugee« wie folgt: »A person who as a result of events occurring outside European countries and owing to well-founded fear of being persecuted for reasons of race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion, is outside the country of his nationality and is unable or, owing to

such fear, is unwilling to avail himself or herself of the protection of that country; or who, not having a nationality and being outside the country of former habitual residence as a result of such events, is unable or, owing to such fear, is unwilling to return to it, shall be granted conditional refugee status upon completion of the refugee status determination process. Conditional refugees shall be allowed to reside in Turkey temporarily until they are resettled to a third country.«

⁶⁸ Soykan, a. a. O. (Fn. 54), S. 42.

⁶⁹ Soykan, a. a. O. (Fn. 54), S. 43 ff.

vor, sichere Drittstaaten anhand einer Einzelfallprüfung im jeweiligen Fall zu bestimmen. Auch hier kommt es aber viel stärker auf die künftige Entscheidungspraxis an als auf die Norm selbst. Die EU und die überstellenden Mitgliedstaaten werden aufgrund ihrer Bindung an die Grundrechtecharta verpflichtet sein, die menschenwürdige Umsetzung des neuen Ausländergesetzes genau zu überprüfen, bevor sie Flüchtlinge tatsächlich überstellen, selbst wenn es sich um das beschleunigte Verfahren handelt.

IV. Schlussfolgerung

Inwiefern stellt also das Rückübernahmeabkommen der EU mit der Türkei die Zukunft der unionalen Migrationspolitik dar? Bisher konnten die Mitgliedstaaten viel schneller Rückübernahmeabkommen mit Drittstaaten abschließen als die EU.⁷⁰ Die tatsächliche Kooperation mit der Türkei auf dem Gebiet der Migration gelang jedoch weder den Mitgliedstaaten⁷¹ noch der EU, schließlich dauerten die Vertragsverhandlungen mit der Türkei länger als 10 Jahre. Damit stellt der Abschluss des Rückübernahmeabkommens aus Sicht der Regierungen einen großen Fortschritt dar. Unklar ist aber, inwiefern dieser in die Zukunft der europäischen Migrationspolitik weist.

Trotz der positiv zu bewertenden Neuerungen im türkischen Flüchtlingsrecht bleibt letztendlich die Frage offen, inwiefern die Anwendung des Rückübernahmeabkommens der EU mit der Türkei den von der Grundrechtecharta vorgegebenen menschenrechtlichen Standards genügen wird. Da das Rückübernahmeabkommen selbst den Mitgliedstaaten bei dessen Anwendung ebenso wie den türkischen Behörden einen weiten Ermessensspielraum einräumt, kann erst nach der Umsetzung des neuen Ausländergesetzes in der Türkei und nach Ablauf der Drei-Jahres-Frist über dessen Vereinbarkeit mit dem Unionsrecht abschließend befunden werden. Angesichts der bisherigen Praxis der Türkei sollten die Hoffnungen auf eine künftige Lösung des sogenannten »Migrationsproblems« in der EU durch den Abschluss dieses Rückübernahmeabkommens jedoch gedämpft werden. Schließlich sind die EU und ihre Mitgliedstaaten zuvörderst dazu verpflichtet, menschen- und flüchtlingsrechtliche Standards einzuhalten.

⁷⁰ Coleman, a. a. O. (Fn. 13), S. 183 ff.

⁷¹ Siehe dazu unter Fn. 39.



Informationsverbund ASYL & MIGRATION

Unsere Angebote

ASYLMAGAZIN – Zeitschrift für Flüchtlings- und Migrationsrecht Aktuelle Hintergrundinformationen zu den rechtlichen Fragen rund um die Themen Flucht und Migration: Das Asylmagazin bietet Beiträge aus der Beratungspraxis und zu aktuellen rechtlichen Entwicklungen, Rechtsprechung, Länderinformationen, Nachrichten sowie Hinweise auf Arbeitshilfen und Stellungnahmen.

Das Asylmagazin erscheint zehnmal im Jahr und kann zum Preis von 62 € jährlich abonniert werden. Der Preis für ein zweites Abonnement beträgt 55 € jährlich. Weitere Informationen und ein Bestellformular finden Sie unter www.asyl.net und beim Verlag:

Von Loeper Literaturverlag im Ariadne Buchdienst
Daimlerstr. 23, 76185 Karlsruhe
Tel.: 0721/464729-200,
E-Mail: bestellservice@ariadne.de
Internet: www.ariadne.de/von-loeper-literaturverlag/zeitschriften/asyl-magazin/

www.asyl.net Die Internetseite mit einer Rechtsprechungsdatenbank zum Flüchtlings- und Migrationsrecht sowie sachverwandten Rechtsgebieten, ausgewählter Rechtsprechung und Länderinformationen, Beiträgen aus dem ASYLMAGAZIN, Adressen, Gesetzestexten, Terminen, Arbeitsmitteln und Stellungnahmen. Nachrichten und Informationen über aktuelle Rechtsprechung können Sie zusätzlich über einen Newsletter erhalten.

www.ecoi.net Internetdatenbank mit den wichtigsten internationalen Informationen zu Herkunftsländern.

Schulungen und Vorträge Einführungen in Rechtsgebiete, Vorträge zu besonderen rechtlichen Fragestellungen oder zur Recherche von Herkunftsländerinformationen.

Dokumenten- und Broschürenversand Dokumente, die im ASYLMAGAZIN und bei www.asyl.net mit einer Bestellnummer genannt werden, können bei IBIS e.V. in Oldenburg bezogen werden (Bestellformular im ASYLMAGAZIN).



In Kooperation mit

