

Beitrag aus dem ASYLMAGAZIN 9/2016, S.295–300

Susanne Eikenberg und Stefan Keßler

Ist die Türkei ein »sicherer Drittstaat« für Schutzsuchende?

© Informationsverbund Asyl und Migration e.V., September 2016. Vervielfältigung und Nachdruck sind nur mit Genehmigung der Autoren 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 neun Ausgaben pro Jahr. Ein Bestellformular und weitere Informationen zum Abonnement finden Sie unter

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

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



In Kooperation mit



Ist die Türkei ein »sicherer Drittstaat« für Schutzsuchende?

Inhalt

- I. Einleitung
- II. Das Konzept des »sicheren Drittstaates«
 1. »Drittstaat« versus »Herkunftsstaat«
 2. Wann wird ein Drittstaat als »sicher« eingestuft?
- III. Entspricht die Türkei diesen Kriterien für einen »sicheren Drittstaat«?
 1. Vorbemerkung: Die Türkei ist ein Land im Umbruch
 2. Die rechtlichen Rahmenbedingungen
 - a) Der »Vorläufige Schutz«
 - b) Internationaler Schutz/Status des »bedingten Flüchtlings«
 3. Kein gesicherter Zugang zum Asylverfahren
 - a) Verzögerungen bei der Registrierung
 - b) Verzögerungen im Asylverfahren
 - c) Kein gesicherter Zugang zum Asylverfahren an der Grenze oder aus der Haft heraus
 - d) Kein gesicherter Zugang zum Asylverfahren nach der Zurückschiebung aus Griechenland
 4. Inhaftierung von Schutzsuchenden
 5. Unzureichende Aufnahmebedingungen
 6. Keine dauerhafte Perspektive außer Resettlement
- IV. Ergebnis

I. Einleitung

Nicht erst seit dem gescheiterten Putschversuch im Juli 2016 gibt es erhebliche Zweifel daran, dass die Türkei, wie zuvor auch von der Bundesregierung behauptet worden ist,¹ ohne Einschränkung als »sicherer Drittstaat« für Schutzsuchende bezeichnet werden kann. Gleichwohl halten verschiedene staatliche Stellen an der Auffassung fest, Flüchtlinge könnten auf den Schutz in der Türkei verwiesen werden. Denn dies ist die Voraussetzung für die Anwendung der Vereinbarung zwischen der Euro-

päischen Union und der Türkei vom 18. März 2016 über »Migrationskontrolle«.²

Mit diesem Beitrag beabsichtigen wir, die aktuelle Faktenlage zur Türkei zusammenzufassen, soweit sie die Situation von Schutzsuchenden betrifft. Wir stützen uns dabei vor allem auf Berichte von türkischen und internationalen Menschenrechtsorganisationen. Zwar stellen wir eingangs kurz das Konzept des »sicheren Drittstaates« dar (II.), diskutieren es aber nicht intensiver, weil sonst der Rahmen dieses Aufsatzes gesprengt würde. Stattdessen untersuchen wir, inwieweit die Türkei gegenwärtig die Kriterien für einen solchen »sicheren Drittstaat« erfüllt (III.).

II. Das Konzept des »sicheren Drittstaates«

1. »Drittstaat« versus »Herkunftsstaat«

In der Diskussion gerät die Terminologie immer wieder durcheinander. Im flüchtlingsrechtlichen Kontext meint man mit

- *Herkunftsstaat* das Land, aus dem ein Flüchtling³ kommt (meistens das Land seiner Staatsangehörigkeit oder bei einem Staatenlosen das seines gewöhnlichen Aufenthalts).⁴
- *Drittstaat* das Land, das ein Flüchtling auf dem Weg vom Herkunftsland in den Aufnahmestaat durchquert hat. (Dass man angesichts der Fluchtwege eigentlich von »Dritt-, Viert-, Fünft-, ...-staaten« reden müsste, lässt die juristische Terminologie außer Acht.)

* Dieser Beitrag ist die gekürzte und aktualisierte Fassung eines Hintergrundpapiers mit dem Titel »Protection in Turkey« vom 27. Juni 2016 (abrufbar bei www.jesuiten-fluechtlingsdienst.de).

Susanne Eikenberg hat mehrere Jahre lang in der Türkei Flüchtlinge im Anerkennungsverfahren beim UNHCR unterstützt und ist derzeit beim Jesuiten-Flüchtlingsdienst (JRS) Deutschland als Projektreferentin und Ehrenamtskoordinatorin tätig (erreichbar unter eikenberg@jesuiten-fluechtlingsdienst.de); Stefan Keßler war mehrere Jahre Policy and Advocacy Officer beim JRS Europa in Brüssel und ist gegenwärtig Referent für Politik und Recht beim JRS Deutschland (stefan.kessler@jesuiten-fluechtlingsdienst.de).

¹ Siehe Antwort der Bundesregierung auf Frage 14 in der Kleinen Anfrage der Fraktion Die Linke, BT-Drs. 18/8542; ähnlich argumentiert die Europäische Kommission in einem Schreiben an das griechische Generalsekretariat für Bevölkerung und sozialen Zusammenhalt vom 5. Mai 2016 (<http://statewatch.org/news/2016/may/eu-com-greece-turkey-letter.html>).

² Zum Wortlaut der Vereinbarung siehe Europäischer Rat, Pressemitteilung 144/16: Erklärung EU-Türkei. Brüssel, 18.3.2016; kritisch hierzu etwa *Hofmann/Schmidt*, Die Erklärung EU-Türkei vom 18.3.2016 aus rechtlicher Perspektive, NVwZ-Extra 11/2016, 1; *Provera*, The EU-Turkey Deal: Analysis and Considerations, 30 April 2016 (siehe https://jrseurope.org/assets/Publications/File/JRS_Europe_EU_Turkey_Deal_policy_analysis_2016-04-30.pdf). Dem EuGH liegen inzwischen mehrere Klagen gegen die Vereinbarung vor (siehe etwa NF gegen Europäischer Rat, Rechtssache T-192/16, abrufbar bei <http://curia.europa.eu>).

³ Das Maskulinum schließt in diesem Beitrag als merkmallose Gruppenbezeichnung alle anderen Genderformen mit ein.

⁴ Siehe hierzu ausführlich den Beitrag von Christoph Tometten in diesem Heft ab S. 301.

Übersicht: Vergleich der materiellen Kriterien für die Einstufung als »sicherer Drittstaat«

Kriterien aus Art. 16a Abs. 2 GG nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ⁵	Kriterien nach Art. 38 Abs. 1 und Abs. 2 VerfRL
Der betreffende Staat ist der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK), dem New Yorker Protokoll vom 31.1.1967 zur GFK und der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) beigetreten und hat sich den in den Konventionen vorgesehenen Kontrollmechanismen unterworfen.	Der Schutzsuchende ist im Drittstaat weder einer Gefährdung von Leben und Freiheit aus Gründen der Rasse, der Religion, der Nationalität, der Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder der politischen Überzeugung noch der Gefahr ausgesetzt, einen ernsthaften Schaden im Sinne der Qualifikationsrichtlinie (Richtlinie 2011/95/EU) zu erleiden.
In der Anwendungspraxis ist sichergestellt, dass kein Schutzsuchender in den behaupteten Verfolgerstaat abgeschoben wird, bevor festgestellt worden ist, dass ihm dort keine Verfolgung im Sinne des Art. 33 GFK droht.	Der Grundsatz der Nicht-Zurückweisung nach der Genfer Flüchtlingskonvention wird gewahrt.
Es wird sichergestellt, dass der Schutzsuchende nicht in ein Land abgeschoben wird, in dem ihm eine durch Art. 3 EMRK verbotene menschenrechtswidrige Behandlung droht.	Das Abschiebungsverbot wird im Fall eines drohenden Verstoßes gegen das im Völkerrecht festgelegte Verbot der Folter und grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung eingehalten.
Der Schutzsuchende erhält einen effektiven Zugang zu einem fairen Verfahren, in dem seine Fluchtgründe umfassend überprüft werden.	Es besteht die Möglichkeit, einen Antrag auf Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft zu stellen.
	Es besteht die Möglichkeit, im Falle der Anerkennung als Flüchtling Schutz gemäß der GFK zu erhalten.
	Es besteht eine Verbindung zwischen dem Antragsteller und dem betreffenden Drittstaat, sodass es aufgrund dieser Verbindung vernünftig erscheint, dass diese Person sich in diesen Staat begibt.

Mithin kommt ein Flüchtling aus einem Herkunftsstaat, durchquert einen oder mehrere Drittstaaten und landet schließlich in einem Aufnahmestaat.

2. Wann wird ein Drittstaat als »sicher« eingestuft?

Im deutschen Recht werden die Kriterien für die Einstufung eines Drittstaates als »sicher« durch Art. 16a Abs. 2 GG festgelegt: Alle Mitgliedstaaten der Europäischen Union gelten automatisch als »sicher«. Sichere Drittstaaten außerhalb der EU werden durch Gesetz bestimmt (Anlage I zu § 26a AsylG, aktuell sind hier Norwegen und die Schweiz aufgeführt).

Auch das europäische Recht kennt das Konzept der »sicheren Drittstaaten«. Relevant ist hier vor allem Art. 38 der EU-Verfahrensrichtlinie (VerfRL).⁶

Einen Vergleich der materiellen Kriterien für die Einstufung eines – außereuropäischen – Staates als »sicheren Drittstaat« nach GG und VerfRL zeigt die Übersicht auf dieser Seite.

Zusammenfassend lässt sich festhalten: Im »sicheren Drittstaat« muss der Flüchtlingsschutz zugänglich und effektiv sein. Zugänglich ist der Schutz, wenn der Schutzsuchende die Möglichkeit erhält, in einem fairen Verfahren seine Fluchtgründe umfassend überprüfen zu lassen. Er ist effektiv, wenn er internationalen Standards des Flüchtlingsrechts und der Menschenrechte entspricht, was den Zugang zu einem angemessenen Lebensstandard, zum Arbeitsmarkt, zur Gesundheitsversorgung und zum Bildungssystem sowie einen sicheren Aufenthaltsstatus, die notwendigen Hilfen für Menschen mit besonderen Bedürfnissen und einen baldigen Zugang zu einer dauerhaften Lösung einschließt.⁷

⁵ BVerfG, Urteil vom 14.5.1996 – 2 BvR 1938, 2315/93 – BVerfGE 94, 49; siehe dazu etwa NK-AuslR/Möller, Art. 16a GG, Rn. 22 m. w. N.

⁶ Richtlinie 2013/32/EU vom 26. Juni 2013 zu gemeinsamen Verfahren für die Zuerkennung und Aberkennung des internationalen Schutzes

(Neufassung), ABl. EU L 180, S. 60.

⁷ 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

UNHCR betont darüber hinaus, dass bei der Einschätzung, ob ein Drittstaat als »sicher« betrachtet werden kann, nicht nur der formale Beitritt des jeweiligen Staates zu den einschlägigen Abkommen in den Blick zu nehmen ist, sondern auch die tatsächliche Umsetzung und Befolgung der staatlichen Verpflichtungen berücksichtigt werden muss. Gerade Staaten, die in kurzer Zeit eine sehr hohe Zahl von Flüchtlingen aufnehmen, können damit überfordert sein. Daher können die Grundsätze der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit es erforderlich machen, dass ein Staat, in den Flüchtlinge aus anderen, mit der Aufnahme überforderten Staaten weiterwandern, diese aufnimmt und ihnen Schutz bietet.⁸

Von Bedeutung ist, dass die VerfRL – insoweit über das deutsche Recht hinausgehend – eine Verbindung zwischen dem Antragsteller und dem Drittstaat verlangt, die die Rückkehr in diesen Staat als »vernünftig« erscheinen lässt.⁹

III. Entspricht die Türkei diesen Kriterien für einen »sicheren Drittstaat«?

1. Vorbemerkung: Die Türkei ist ein Land im Umbruch

Untersucht man die Lage in der Türkei, darf man die folgenden wichtigen Faktoren nicht außer Acht lassen:

Die Türkei beherbergt derzeit in absoluten Zahlen die meisten Flüchtlinge weltweit und hat sich in den letzten Jahren eindeutig von einem Transitland zu einem Ziel-land für Flüchtlinge entwickelt. Nach amtlichen Angaben waren dort im Sommer 2016 rund 2.725.000 Schutzsuchende aus Syrien registriert.¹⁰ Hinzu kamen etwa 275.000 Schutzsuchende aus anderen nicht-europäischen Staaten, vor allem aus dem Irak und aus Afghanistan.¹¹ Hinzu kommt eine unbekannte, aber wohl erhebliche Anzahl (noch) nicht registrierter Flüchtlinge.

Andererseits hat die Türkei beim Beitritt zur Genfer Flüchtlingskonvention eine Erklärung gemäß Art. 1 B 1

country of asylum concept, 23. März 2016 (<http://www.refworld.org/docid/56f3ee3f4.html>)

⁸ Siehe UNHCR, Summary Conclusions on the Concept of »Effective Protection« in the Context of Secondary Movements of Refugees and Asylum-Seekers (Lisbon Expert Roundtable, 9-10 December 2002), Februar 2003, S. 3 (<http://www.refworld.org/docid/3fe9981e4.html>); ebenso UNHCR, Expert Meeting on International Co-operation to Share Burdens and Responsibilities, 28. Juni 2011 (<http://www.refworld.org/docid/4e9fed232.html>).

⁹ Ausgeschlossen wird weder durch GG noch durch die VerfRL, dass der »sichere Drittstaat« seinerseits eine Drittstaatenregelung anwendet und in einen weiteren »sicheren« (Viert-)Staat abschiebt. Droht dort allerdings die (Ketten-)Abschiebung in das Herkunftsland, können weder Dritt- noch Viertstaat als sicher angesehen werden.

¹⁰ <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/country.php?id=224> (Stand: 11.8.2016).

¹¹ Monatsstatistik des UNHCR unter [http://www.unhcr.org/turkey/uploads/root/eng\(55\).pdf](http://www.unhcr.org/turkey/uploads/root/eng(55).pdf) (Stand: 30.7.2016).

GFK abgegeben, nach der sie die Konvention nur auf Flüchtlinge aus Europa anwendet, Menschen aus außer-europäischen Staaten mithin nicht als Konventionsflüchtlinge behandelt.¹² Das hat vor allem zur Folge, dass den Schutzsuchenden aus Syrien, Afghanistan, dem Irak und anderen Ländern jede Perspektive für eine langfristige Integration versagt bleibt.

Die Umsetzung der Bestimmungen im neuen türkischen Ausländergesetz (siehe dazu weiter unten), vor allem derjenigen über die sozialen Rechte der Flüchtlinge, hat sich im Behördenalltag als äußerst schwierig erwiesen, auch weil die staatlichen Stellen mit der großen Zahl der Fälle überfordert sind.

Nichtregierungsorganisationen und andere Akteure der türkischen Zivilgesellschaft leisten oftmals eine hervorragende Arbeit. Ihre Kapazitäten sind aber stark begrenzt, sodass sie nicht in der Lage sind, landesweit Flüchtlingen die notwendige Unterstützung zu geben. Viele Organisationen sind vor allem an der Grenze zu Syrien tätig, während es z. B. in Istanbul für die dort offiziell registrierten rund 450.000 Flüchtlinge aus Syrien zu wenige Hilfsmöglichkeiten gibt.¹³

Die massiven Repressionen durch die türkische Staatsführung nach dem gescheiterten Putsch im Juli 2016 erschweren die Arbeit gerade der Nichtregierungsorganisationen massiv. Derzeit ist unklar, inwieweit sie noch in der Lage sind, wirksame Hilfe zu leisten.

2. Die rechtlichen Rahmenbedingungen

Im April 2014 trat ein neues Türkisches Gesetz über Ausländer und internationalen Schutz (TAusISG) in Kraft,¹⁴ mit dem zum ersten Mal eine einheitliche gesetzliche Grundlage für das gesamte Schutzregime besteht. (Zuvor war die Schutzgewährung durch eine Verordnung aus dem Jahre 1994, eine Durchführungsrichtlinie von 2006 und verschiedene einzelne Vorschriften geregelt worden.) Innerhalb dieses Rahmens sind für syrische und für die meisten nicht-syrischen Flüchtlinge in der Türkei unterschiedliche Regelungen anwendbar:

a) Der »Vorläufige Schutz«

»Vorläufiger Schutz« im Sinne des § 91 TAusISG wird derzeit Syrern sowie Flüchtlingen und Staatenlosen (nament-

¹² Siehe die Liste der Vertragsstaaten bei www.unhcr.de unter »Recht/ Internationales Flüchtlingsrecht/Völkerrecht/Genfer Flüchtlingskonvention«.

¹³ Siehe dazu Peterson, Trapped in Turkey, Syrians find lifelines off the beaten path, The Christian Science Monitor, 24. Mai 2016, <http://www.csmonitor.com/World/Middle-East/2016/0524/Trapped-in-Turkey-Syrians-find-lifelines-off-the-beaten-path>.

¹⁴ Einführung und inoffizielle deutsche Übersetzung durch Meray-Tümer in ZAR 2013, 1.

lich Palästinensern) zuerkannt, die direkt aus Syrien in die Türkei geflohen sind. Dieser Status gehört ausdrücklich nicht zum System des internationalen Schutzes (§§ 61 ff. TAusISG) und wird auch nicht aufgrund einer Einzelfallprüfung gewährt, sondern als eine Gruppenentscheidung. Die türkische Regierung (der Ministerrat) hat das Recht, die Statusgewährung jederzeit pauschal zu beenden oder zu widerrufen. Selbst Syrer, die die Voraussetzungen der GFK erfüllen, haben keine Möglichkeit, einen individuellen Antrag auf internationalen Schutz zu stellen.

b) Internationaler Schutz/Status des »bedingten Flüchtlings«

Nicht-syrische Flüchtlinge (etwa aus Afghanistan, dem Iran oder dem Irak) können demgegenüber individuelle Anträge auf internationalen Schutz stellen. Sie können als »bedingte Flüchtlinge« (§ 62 TAusISG) anerkannt werden. Ihnen wird erlaubt, sich in der Türkei bis zur Übersiedlung in ein drittes Land aufzuhalten. Damit genießen sie jedoch nicht alle Rechte aus der GFK; vor allem haben sie keinen Anspruch auf die Förderung ihrer Integration in die türkische Gesellschaft (weil ihr Aufenthalt ja nur bis zur Übersiedlung in einen Drittstaat erlaubt ist). Vom Familiennachzug sind sie ausgeschlossen.

3. Kein gesicherter Zugang zum Asylverfahren

a) Verzögerungen bei der Registrierung

Mit knapp 3 Mio. Menschen hat die Türkei weltweit die meisten Flüchtlinge aufgenommen. Die Registrierung einer so großen Zahl von Menschen, die über das ganze Land verteilt sind, stellt die türkischen Behörden vor enorme Herausforderungen, vor allem weil sie nicht über die ausreichenden Kapazitäten verfügen. Die erst vor wenigen Jahren neu geschaffene Generaldirektion für Migrationsmanagement (DGMM) musste nicht nur alle Fälle von der früher zuständigen Ausländerpolizei übernehmen. Sie soll seit dem Inkrafttreten des TAusISG im April 2014 eigentlich auch anstelle des UNHCR die Anerkennungsverfahren betreiben.

In den Fällen syrischer Flüchtlinge führt diese Überlastung zu signifikanten Verzögerungen bei ihrer Registrierung als »vorläufig Geschützte«. Hinzu kommen sich ständig ändernde Verwaltungspraktiken, die zwischenzeitliche Aussetzung der Registrierung in manchen Regionen und die Probleme beim Erreichen vor allem ländlicher Gebiete. Dies alles führt dazu, dass Asylsuchende aus Syrien über Wochen oder sogar Monate warten müssen, bis sie ihre Registrierungsnachweise erhalten.¹⁵ Während

dieser Wartezeit ist für sie ein Zugang zu öffentlichen Hilfen, vor allem zur Gesundheitsversorgung und zum Bildungssystem, nicht gesichert.

Personen, die einen Antrag auf internationalen Schutz stellen wollen, müssen häufig noch länger auf ihre Registrierung warten. Bei ihnen kann es mehrere Monate dauern, bis ihre Daten bei einer ersten Anhörung aufgenommen werden. Die Migrationsbehörde DGMM behandelt diese Aufgabe als nachrangig gegenüber der Registrierung der aus Syrien geflohenen Menschen. Auch fehlen der Behörde vor allem bei den Außenstellen in den Provinzen qualifizierte Dolmetscher und anderes Personal. Bis zum Abschluss des Registrierungsprozesses und der Ausstellung der entsprechenden Dokumente haben auch Personen, die internationalen Schutz beantragen wollen, keinen garantierten Zugang zu öffentlichen Dienstleistungen wie Gesundheitsversorgung und Bildung. Aus diesen und anderen Gründen haben viele Schutzsuchende schon in den vergangenen Jahren den Registrierungsprozess abgebrochen und haben versucht, in andere Länder weiterzuwandern.

b) Verzögerungen im Asylverfahren

Auch nach Abschluss des Registrierungsverfahrens müssen Personen, die internationalen Schutz beantragen, sehr lange auf den Ausgang ihres Asylverfahrens warten. Eigentlich ist vorgesehen, dass die DGMM die Zuständigkeit für die Durchführung dieser Verfahren übernimmt. Tatsächlich aber betreibt sie weiterhin der UNHCR, der dies zuvor schon über Jahrzehnte hinweg getan hat. Die dem UNHCR in der Türkei zur Verfügung stehenden Kapazitäten reichen aber angesichts der großen Zahl von Schutzsuchenden gleichfalls nicht aus, sodass Berichten zufolge derzeit Termine für Anhörungen in den Jahren 2023–2025 (!) vergeben werden.¹⁶ Auch dieser Umstand hat dazu geführt, dass viele Schutzsuchende besonders aus Afghanistan, deren Verfahren besonders lange dauern und die zeitweise sogar vollständig aus den Verfahren ausgeschlossen wurden, die Prüfung ihrer Anträge nicht abgewartet, sondern die Türkei zwischenzeitlich wieder verlassen haben.

c) Kein gesicherter Zugang zum Asylverfahren an der Grenze oder aus der Haft heraus

Trotz der Regelungen im TAusISG ist es weiterhin sehr schwierig für Schutzsuchende – unabhängig von ihrer Nationalität – an der Grenze oder aus der Haft heraus Anträge auf Schutz zu stellen. Human Rights Watch und

¹⁵ Mülteci Der, Observations on refugee situation in Turkey (<http://www.multeci.org.tr/haberdetay.aspx?Id=141>).

¹⁶ Norwegian Organisation for Asylum Seekers (NOAS), Seeking Asylum in Turkey, A critical review of Turkey's asylum laws and practices. April 2016, S. 17 (<http://www.ecoi.net/de/document/324624>).

Amnesty International haben bereits mehrfach über die besorgniserregende Situation an der türkischen Grenze und über völkerrechtswidrige Zurückweisungen dort berichtet.¹⁷

Mülteci Der, eine Nichtregierungsorganisation aus Izmir, hat vor kurzem eine detaillierte Übersicht über die Schwierigkeiten vorgelegt, mit denen Schutzsuchende zu kämpfen haben, wenn sie aus der (Abschiebungs-)Haft heraus einen Asylantrag stellen wollen. Ihre Bitten werden oftmals ignoriert; sie erhalten weder Papier noch Stifte, um ihre Schutzbegehren schriftlich einzureichen; es gibt für sie keine Informationen, weder über das Verfahren noch über die Möglichkeit, Rechtsbeistand beizuziehen; der Kontakt zu Anwälten wird behindert und sie werden häufig gezwungen, auf Türkisch abgefasste Dokumente zu unterschreiben, deren Inhalt sie nicht verstehen.¹⁸

d) Kein gesicherter Zugang zum Asylverfahren nach der Zurückschiebung aus Griechenland

Besorgniserregend sind auch die Berichte über die Behandlung von Personen, die gemäß der Vereinbarung zwischen der Türkei und der EU von den griechischen Inseln wieder in die Türkei zurückgeschoben wurden. Die türkische Regierung hat zwar im Nachgang zu der Vereinbarung mit der EU mit Wirkung vom 7. April 2016 die einschlägige Vorschrift in den Ausführungsbestimmungen über den vorläufigen Schutz geändert, sodass »Staatsangehörigen der Syrisch-Arabischen Republik, die aus unserem Land irregulär auf die Ägäischen Inseln gekommen und zurückgenommen worden sind, auf ihren Antrag hin vorläufiger Schutz gewährt werden kann.«¹⁹ Dies bedeutet allerdings keinen eindeutigen Anspruch, sondern eröffnet der zuständigen Behörde das Ermessen.

Im Übrigen sind hiervon nur Syrer begünstigt, nicht aber Personen aus anderen Herkunftsländern oder auch Flüchtlinge und Staatenlose, die zuvor aus Syrien in die Türkei gekommen waren. Die türkische Organisation Mülteci Der berichtet davon, dass alle 323 nicht-syrischen Personen, die von Griechenland in die Türkei zurückgebracht wurden, dort direkt in Abschiebungshaft genommen worden sind.²⁰

¹⁷ *Human Rights Watch*, Turkey: Border Guards Kill and Injure Asylum Seekers, 10. Mai 2016 (<http://www.ecoi.net/de/document/323879>); *Amnesty International*, Turkey »safe country« sham revealed as dozens of Afghans forcibly returned hours after EU refugee deal, 23. März 2016 (<http://www.ecoi.net/de/document/321368>).

¹⁸ *Mülteci Der*, a. a. O. (Fn. 15).

¹⁹ Siehe den Wortlaut im türkischen Gesetzblatt vom 7. April 2016 (<http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2016/04/20160407-18.pdf>)

²⁰ *Mülteci Der*, a. a. O. (Fn 15); *dies.*, Readmission from Greece to Turkey: What happens after readmission? (<http://www.multeci.org.tr/haber-detay.aspx?Id=140>)

4. Inhaftierung von Schutzsuchenden

Das TAusISG enthält zwar mehrere Vorschriften zum Schutz gegen willkürliche Inhaftierung, gleichwohl wird offenbar die höchst problematische Praxis der (Abschiebungs-)Haft fortgesetzt. Es gibt weiterhin Fälle der willkürlichen und ungesetzlichen Inhaftierung und der Inge-wahrsamnahme ohne Kontakt zur Außenwelt sowie von Misshandlungen in der Haft.²¹ Aus den Hafteinrichtungen sind immer wieder Menschen etwa nach Syrien, Irak oder nach Afghanistan abgeschoben worden. Im Jahre 2015 waren noch etwa 3.000 Schutzsuchende in der Türkei inhaftiert; im Juni 2016 waren es bereits rund 14.000 Menschen. Ihre Zahl ist seit dem Abschluss der Vereinbarung zwischen der Türkei und der EU signifikant gestiegen.

5. Unzureichende Aufnahmebedingungen

Angesichts der hohen Aufnahmezahlen reichen die türkischen Kapazitäten zur Aufnahme und Versorgung von Schutzsuchenden nicht aus. Wie bereits oben ausgeführt, ist der Zugang zu öffentlichen Hilfen erst nach Abschluss der Registrierungsverfahren und Erhalt der entsprechenden Dokumente möglich. Aber auch dann besteht keine Garantie dafür, dass im Einzelfall der notwendige Zugang etwa zur Gesundheitsversorgung oder zum Bildungssystem gesichert ist.

So müssen zum Beispiel mangels ausreichender Kapazitäten die meisten Schutzsuchenden außerhalb staatlicher Unterbringungseinrichtungen auf eigene Faust unterkommen. So sind zwar einige Syrer in Einrichtungen (camps) für vorläufig Schutzberechtigte untergebracht worden, der Großteil der syrischen Flüchtlinge (rund 2,5 Mio. Menschen) ist aber darauf angewiesen, auf eigene Kosten Unterkünfte zu finden.

Die als »bedingte Flüchtlinge« Anerkannten haben keinerlei Anspruch auf staatliche Unterbringung. Allerdings gibt es zwei Aufnahmezentren für diese Menschen im Osten der Türkei, die jedoch nur ca. 600 Plätze für höchst verletzte Schutzsuchende bieten.

Andere Einrichtungen, die zuvor mit EU-Mitteln (!) als Aufnahmezentren errichtet worden waren, werden offenbar derzeit in Abschiebungseinrichtungen umgewandelt.²²

Somit sind die meisten Schutzsuchenden in der Türkei darauf angewiesen, auf eigene Kosten oder mit der Hilfe

²¹ Dies und das Nachstehende nach *Amnesty International*, Europe's Gatekeeper: Unlawful Detention and Deportation of Refugees from Turkey, 16. Dezember 2015 (<http://www.ecoi.net/de/document/316692>); *Mülteci Der*, Präsentation beim 16. Berliner Symposium zum Flüchtlingsschutz, 20. Juni 2016.

²² Siehe *Amnesty International*, Turkey – No safe refuge: Asylum seekers and refugees denied effective protection in Turkey. 3. Juni 2016 (<http://www.ecoi.net/de/document/324920>).

ihrer jeweiligen »community« Unterkunft zu finden. Ansonsten sind sie der Obdachlosigkeit preisgegeben.

6. Keine dauerhafte Perspektive außer Resettlement

Sowohl für »vorläufig Geschützte« als auch für »bedingte Flüchtlinge« schließt das TAusISG ausdrücklich eine längerfristige Integration in die türkische Gesellschaft aus.²³ Bei »vorläufig Geschützten« ist jederzeit die Beendigung des Schutzes durch Beschluss des Ministerrates möglich; »bedingte Flüchtlinge« sollen sich nur so lange in der Türkei aufhalten dürfen, bis ein anderes Land sie aufnimmt. Für beide Gruppen ist ein Familiennachzug nicht möglich. Dies alles ist die in sich logische Konsequenz daraus, dass die Türkei die GFK mit »geographischem Vorbehalt« anwendet.

Innerhalb seines Mandats tritt UNHCR bekanntlich für drei Formen dauerhafter Lösungen ein: Freiwillige Rückkehr, Integration in die Aufnahmegesellschaft und Wiederansiedlung (resettlement) in einem Drittstaat.²⁴ Die freiwillige Rückkehr in den jeweiligen Herkunftsstaat dürfte in den allermeisten Fällen nicht möglich sein; die Integration in die Aufnahmegesellschaft ist nach türkischem Recht ausgeschlossen.

Es bleibt das Resettlement. Auf einen Resettlement-Platz besteht jedoch auch nach Anerkennung als Flüchtling durch den UNHCR kein rechtlicher Anspruch. Hinzu kommt, dass, während die Zahlen der Schutzsuchenden in der Türkei und der (durch UNHCR) als Flüchtlinge eingestuften Menschen in den vergangenen Jahren drastisch zugenommen haben, die Anzahl der Plätze, die Drittstaaten für das Resettlement zur Verfügung gestellt haben, nicht entsprechend gestiegen ist.

Von 2012 bis 2014 hat UNHCR Türkei die Zahl der Fälle verdoppelt, in denen Drittstaaten um Aufnahme ersucht wurden, und im Jahre 2014 wurden aus der Türkei die weltweit meisten Fälle (15.738) gemeldet, in denen Resettlement die einzige mögliche Lösung darstellte.²⁵ Die Größenordnungen jedoch, in denen tatsächlich Flüchtlinge aus der Türkei in anderen Staaten über das Resettlement aufgenommen wurden, sind weitaus geringer: In den vergangenen Jahren bewegten sie sich zwischen 4.000 und 7.000, und selbst 2014 waren es nur 8.944 Fälle, sodass sich Jahr für Jahr der »Rückstau« vergrößert.²⁶ Für 2016 hat UNHCR den Bedarf an Resettlement-Plätzen für

Flüchtlinge alleine aus der Türkei auf 214.000 geschätzt; dem stehen aber nur 20.000 verfügbare Plätze gegenüber.²⁷

Besonders dringlich ist das Resettlement vor allem für Personen aus Syrien, aber auch für rund 40.000 Menschen aus Irak, Afghanistan, Iran und Somalia, die von UNHCR als Flüchtlinge eingestuft worden sind. Die traditionellen Zielstaaten des Resettlement (USA, Kanada und Australien) haben ihre Aufnahmezusagen aber kaum erhöht.

Diese Situation hat etwa in Fällen afghanischer Flüchtlinge dazu geführt, dass Menschen sich teilweise seit acht Jahren noch immer in der Türkei befinden, ohne eine Aussicht auf Integration und entsprechende Rechtsstellung in der dortigen Gesellschaft zu haben und auch ohne konkrete Perspektive einer Wiederansiedlung in einem anderen Land. Dieser Schwebezustand ist für die Betroffenen oftmals – auf Dauer – unerträglich. Dies ist auch ein Grund dafür, weshalb Schutzsuchende auch nach ihrer Flüchtlingsanerkennung (bzw. Anerkennung als »bedingter Flüchtling«) immer wieder versuchen, auf irreguläre Weise die Türkei zu verlassen und einen anderen Aufnahmestaat zu erreichen.

IV. Ergebnis

Schon vor dem Putschversuch im Juli 2016 konnte die Türkei – nicht zuletzt wegen der Überlastung der dortigen Kapazitäten – nicht als »sicherer Drittstaat« für Flüchtlinge angesehen werden, weil die wichtigsten Kriterien für eine entsprechende Einstufung weder nach dem GG noch der VerfRL erfüllt sind. Vor allem sind der Zugang zu einem fairen Asylverfahren und damit zu einem effektiven Schutz vor einem Refoulement sowie bei einer Anerkennung als Flüchtling der Genuss der in der GFK niedergelegten Rechte nicht gesichert. Deshalb kann von einem Flüchtling auch nicht »vernünftigerweise« erwartet werden, in die Türkei zurückzukehren.

Anderslautende Aussagen von Regierungsstellen gehen an der Realität vorbei. Die Entwicklungen seit dem Putschversuch haben keine positiven Veränderungen herbeigeführt. Damit ist aber auch einer praktischen Umsetzung der Vereinbarung zwischen der EU und der Türkei die rechtliche Grundlage entzogen.

²³ Der in den Medien zitierte Plan der türkischen Regierung, bis zu 300.000 syrischen Flüchtlingen die türkische Staatsbürgerschaft anzubieten, stieß bei der türkischen Opposition auf heftige Kritik. Allerdings scheint dieses Vorhaben seit dem gescheiterten Putschversuch erst einmal nicht weiter auf der Tagesordnung zu stehen.

²⁴ Siehe UNHCR, Framework for Durable Solutions for Refugees and Persons of Concern. Mai 2003.

²⁵ Siehe UNHCR, Projected Global Resettlement Needs 2016, S. 48 (abrufbar unter <http://www.unhcr.org/558019729.html>).

²⁶ Siehe UNHCR, Global Resettlement Statistical Report 2014.

²⁷ Siehe UNHCR, Projected Global Resettlement Needs 2016, S. 41, a. a. O. (Fn. 25).



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.fluechtlingshelfer.info Die Internetseite mit Informationen für die ehrenamtliche Unterstützung von Flüchtlingen: Arbeitshilfen, Projekte, Links und Adressen.

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

