

AUFSÄTZE

Jonas Rohländer

EU-Türkei-Erklärung – Saubere Lösung oder schmutziger Deal?

A. Einleitung

„Jetzt sagen sie: Wir haben die Krise gelöst, weil wir sie nicht sehen, nicht riechen und nicht hören können.“ Mit diesen Worten bezeichnete Gauri van Gulik, die stellvertretende Europavorsitzende von Amnesty International, das Auslagern der Verantwortung gegenüber Geflüchteten in die Türkei und nach Griechenland durch die europäischen Regierungen in der Flüchtlingsdebatte.¹ Sie bezieht sich dabei auf die EU-Türkei-Erklärung vom 18. März 2016, die neben dem Schließen der Balkanroute das weitgehende Erliegen der Flüchtlingsstrecke in der Ägäis verursachte.²

Ausgangspunkt für diese Erklärung war das Aufkommen der sog. Flüchtlingskrise³ im Sommer 2015. Im Zuge der großen Migrationsbewegungen nach Europa und des Sterbens im Mittelmeer suchte die Europäische Union nach Wegen, die Zahl der Ankommen den in Europa drastisch zu senken. Dabei wurde die Türkei zum wichtigsten Partnerland. Der sogenannte Deal vom 18. März 2016 ist nun der vorläufige Höhepunkt einer stetigen und immer intensiveren Zusammenarbeit zwischen der EU und der Türkei.⁴

Die faktischen Auswirkungen der Erklärung sind enorm. Seit der Veröffentlichung der Erklärung sind nur noch durchschnittlich 90 Schutzsuchende pro Tag in Griechenland angekommen. Im Vergleich dazu erreichten in den Wochen vor Umsetzung der Erklärung jeden Tag 1740 Menschen die griechischen Inseln.⁵ Gemessen am Ziel der Reduzierung der ankommen den Geflüchteten ist die EU-Türkei-Erklärung, plakativ gesagt, ein

1 Becker, Das gefühlte Ende der Krise, Spiegel Online v. 15.8.2016; alle Online-Quellen zuletzt abgerufen am 9.12.2016.

2 Europäischer Rat, Erklärung EU-Türkei, Brüssel, 18.3.2016, Pressemitteilung 144/16.

3 Treffender wäre von einer Krise der Flüchtlingspolitik zu sprechen, da dies die strukturellen Ursachen der Krise in den Vordergrund stellt und nicht die Geflüchteten als Verursacher_innen der Krise diffamiert.

4 JRS Europe, The EU-Turkey Deal, April 2016, 2, http://jrsportugal.pt/images/memos/JRS_Europe_EU_Turkey_Deal_policy_analysis_2016-04-30.pdf.

5 European Commission – Fact Sheet v. 8.12.2016, Implementing the EU-Turkey Statement – Questions and Answers, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-4321_en.htm.

voller Erfolg.⁶ Zudem wurde die Berichterstattung über Flüchtlinge aus dem Fokus der öffentlichen Wahrnehmung gedrängt. Der Flüchtlingsdeal wird als internationale Lösung für ein transnationales Problem gefeiert.⁷ Entsprechend gibt es bereits Bestrebungen, weitere Abkommen mit Drittländern zu schließen und diese somit als ein wirksames Instrument zur Steuerung von Migrationsbewegungen zu etablieren.⁸

Allerdings wirkt sich die EU-Türkei-Erklärung in höchst problematischer Hinsicht auf die Situation von Geflüchteten aus – wenngleich darin zugesichert wird, dass das geltende EU- und Völkerrecht uneingeschränkt gewahrt wird und alle Migrantinnen und Migranten nach internationalen Standards und in Bezug auf das Refoulementverbot geschützt werden sollen.

Dieser Beitrag will die EU-Türkei-Erklärung an diesem Versprechen messen. Dazu ist es anfangs notwendig die Erklärung in die von der EU und der Türkei getroffenen Maßnahmen einzuordnen, ihre Wirkungsweise darzustellen und sich mit dem geltenden Asyl- und Flüchtlingsrecht in der Türkei auseinanderzusetzen, um anschließend die Frage beantworten zu können, ob die Verabschiedung und Anwendung der Erklärung in Übereinstimmung mit dem geltenden EU-Recht und Völkerrecht stehen. Ob es sich also, etwas zugespitzt formuliert, bei der Vereinbarung um eine rechtlich saubere Lösung der „Flüchtlingskrise“ oder eher um einen schmutzigen Deal handelt.

I. Einordnung

Der Erklärung gingen bereits andere kooperative Maßnahmen voraus.⁹ Seit dem 7. Mai 2014 besteht zwischen der EU und der Türkei ein Rückübernahmevertrag.¹⁰ Das im Oktober 2014 in Kraft getretene Abkommen begründete zunächst nur eine Rückübernahmepflicht der Türkei für eigene Staatsangehörige.¹¹ Die Verpflichtung zur Rückübernahme Drittstaatsangehöriger sollte erst drei Jahre nach Inkrafttreten des Abkommens, d.h. ab dem 1. Oktober 2017, Anwendung finden.¹² Hiervon sollte das Rückübernahmevertrag zwischen der Türkei und Griechenland unberührt bleiben und in der Übergangszeit uneingeschränkt angewendet werden.¹³

- 6 Kritisch zur Kausalität zwischen Erklärung und Rückgang der Flüchtlingszahlen Spijkerboer, Fact Check: Did the EU-Turkey Deal Bring Down the Number of Migrants and of Border Deaths?, <https://www.law.ox.ac.uk/research-subject-groups/centre-criminology/centreborder-criminology/s/blog/2016/09/fact-check-did-eu>.
- 7 Thym, Why the EU-Turkey Deal is Legal and a Step in the Right Direction, Verfassungsblog v. 9.3.2016, <http://verfassungsblog.de/why-the-eu-turkey-deal-is-legal-and-a-step-in-the-right-direction/>.
- 8 Stabenow, EU-Afrika-Migrationspakt – Überweisen und Strafen, FAZ v. 7.6.2016.
- 9 Zu deren Bedeutung JRS Europe (Fn. 4), 6.
- 10 Abkommen zwischen der Europäischen Union und der Republik Türkei über die Rückübernahme von Personen mit unbefugtem Aufenthalt v. 7.5. 2014, ABl. Nr. L 134/3: dazu Schmidt, Das Rückübernahmevertrag der EU mit der Türkei, Asylmagazin 3/2015, 67.
- 11 Marx, Rechtsgutachten im Auftrag von Pro Asyl zur Frage, ob die Türkei als „sicherer Drittstaat“ eingestuft werden kann, 2.
- 12 Hofmann/Schmidt, Die Erklärung EU-Türkei vom 18.3.2016 aus rechtlicher Perspektive, NVwZ-Extra 11/2016, 1, 2.
- 13 Ebd., 2; Greece: Law No. 3030, G.G. A' 163, of 2002, <http://www.refworld.org/docid/54eb53124.html>.

Als Reaktion auf die weiter steigenden Flüchtlingszahlen wurde am 29. September 2015 ein gemeinsamer EU-Türkei-Aktionsplan verabschiedet.¹⁴ Dieser sah vor, dass die Türkei ihre Bemühungen, die „illegale Migration“ vom eigenen Territorium aus einzudämmen, intensiviert und die Anwendung des Rückübernahmeabkommens für Drittstaatsangehörige auf Juni 2016 vorgezogen wird.¹⁵ Im Frühjahr 2016 kulminierte die Zusammenarbeit zwischen der EU und der Türkei in der EU-Türkei-Erklärung.

II. Inhalt der Erklärung vom 18. März

Zentrale Regelung der gemeinsamen Erklärung vom 18. März 2016 ist die Rückführung aller neuen irregulären Migranten und Migrantinnen in die Türkei. Betroffen sind alle Flüchtlinge, die seit dem 20. März 2016 von der Türkei aus die griechischen Inseln erreicht haben und dort kein Asyl beantragt haben oder deren Antrag gemäß der Asylverfahrensrichtlinie als unbegründet oder unzulässig¹⁶ abgelehnt worden ist. Dabei sollen für von Griechenland in die Türkei rückgeführte syrische Staatsangehörige aktuell in der Türkei registrierte Syrer_innen in entsprechender Anzahl in der EU neu angesiedelt werden, wobei Syrer_innen, die bislang keine irregulären Einreiseversuche in die EU unternommen haben, im Zuge dieser sog. *1:1-Regelung* Vorrang erhalten. Für die Neuansiedlungen ist ein maximales Kontingent von 72.000 Plätzen vorgesehen.¹⁷ Im Gegenzug zu den Anstrengungen der Türkei werden die Kosten für die Rückführungen von der EU übernommen. Zudem sollen zusätzlich zu den bereits versprochenen 3 Mrd. € aus dem EU-Türkei-Aktionsplan noch einmal weitere 3 Mrd. € fließen. Ebenso soll die Visabefreiung für türkische Staatsangehörige schneller als bisher vorgesehen umgesetzt werden und die EU-Beitrittsverhandlung neu belebt werden.

III. Asyl- und Flüchtlingsrecht in der Türkei

Momentan ist die Türkei mit 2.744.915 syrischen Staatsangehörigen und 266.379 Menschen aus anderen Nationen das Land mit den meisten Flüchtlingen auf der Welt.¹⁸ Hinsichtlich der aktuellen asyl- und flüchtlingsrechtlichen Gegebenheiten in der Türkei können hier nur Schlaglichter geworfen werden.¹⁹

14 Treffen der Staats- und Regierungschefs der EU mit der Türkei, 29.11.2015 – Erklärung EU-Türkei, <http://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2015/11/29-eu-turkey-meeting-statement/>.

15 Hofmann/Schmidt (Fn. 12), 2.

16 Zum Unzulässigkeitsgrund der Einreise aus einem sog. sicheren Drittstaat eingehend unter B. III.

17 Dabei wurden bereits zwischen den Mitgliedstaaten vereinbarte Kontingente in den Deal eingestellt.

18 JRS Germany, Protection in Turkey, Juni 2016, 2f., http://www.jesuiten-fluechtlingsdienst.de/images/pdf/20160624_jrs_background%20paper%20protection%20in%20turkey.pdf.

19 Für umfassendere Darstellungen s. z.B. NOAS, Seeking Asylum in Turkey, April 2016, <http://www.noas.no/wp-content/uploads/2016/04/NOAS-rapport-Tyrikia-april-2016.pdf>; Pro Asyl, Legal Opinion on admissibility of Turkey as a "safe third country", März 2016; Statewatch, Why Turkey is not a safe country, Feb. 2016; Amnesty International, Unlawful Detention and Deportation, Dez. 2015.

1. Rechtslage

Das türkische Asyl- und Migrationsrecht unterscheidet grundlegend zwei verschiedene Schutzkategorien – den internationalen Schutzstatus und den vorübergehenden Schutzstatus.²⁰ Der internationale Schutzstatus nach dem 2014 in Kraft getretenen türkischen Gesetz über die Ausländer und den internationalen Schutz (GAIS)²¹ erfordert eine individuelle Prüfung der Asylgesuche der Schutzsuchenden und umfasst drei verschiedenen Schutzniveaus: den Flüchtlingsstatus, den bedingten Flüchtlingsstatus und den subsidiären Schutzstatus.

Der mit den meisten Rechten versehene Flüchtlingsstatus, der dem Flüchtlingsstatus nach der GFK²² entspricht, hat kaum praktische Bedeutung,²³ da die Türkei die GFK mit dem geographischen Vorbehalt ratifiziert hat, dass sie nur Anwendung auf Geflüchtete aus Europa findet.²⁴ Für nicht-europäische Flüchtlinge gilt der sog. bedingte Flüchtlingsstatus, der nur vorübergehenden Aufenthalt bis zu einem Resettlement gewähren soll. Die größte Relevanz hat jedoch der vorübergehende Schutz, der für Massenflüchtlinge eingeführt wurde.

Um auf die Situation an der syrischen Grenze zu reagieren, wurde im Oktober 2014 die Verordnung zum vorübergehenden Schutz (VS) in Kraft gesetzt.²⁵ Unter die VS fallen insbesondere sämtliche syrische Staatsangehörige, die seit dem 28. April 2011 in die Türkei geflohen sind.²⁶ Ihnen gewährt die VS ohne Einzelfallprüfung vorübergehenden Schutz und damit ein Aufenthaltsrecht. Allerdings kann der Ministerrat gem. Art. 11 VS die Anwendung des vorübergehenden Schutzstatus durch eine politische Entscheidung jederzeit beenden.²⁷ Zudem ist die Aufenthaltsverfestigung ausgeschlossen, sodass beispielsweise keine Langzeit-Aufenthaltserlaubnis oder gar die türkische Staatsangehörigkeit erworben werden kann.²⁸

2. Tatsächliche Situation

Insgesamt besteht mit dem GAIS und der VS auf dem Papier ein Asylsystem, das vor allem im Vergleich zur früheren Rechtslage – die hauptsächlich auf untergesetzlichen Administrativanweisungen fußte²⁹ – einen gewissen Schutz bietet. Vor dem Hintergrund der hohen Flüchtlingszahlen und dem Auseinanderklaffen zwischen Gesetzeslage und Praxis weist dieses System aber weiterhin erhebliche Schutzlücken auf.

Besonders problematisch gestaltet sich die *Unterbringung* der Geflüchteten. UNHCR und die EU-Kommission geben an, dass ca. 90% der syrischen Geflüchteten nicht in den

20 NOAS (Fn. 19), 12.

21 Dt. Übersetzung: Meray-Tümer, Türkisches Ausländer- und internationales Schutzgesetz, http://www.zar.nomos.de/fileadmin/zar/doc/ZAR_13_Online.pdf.

22 Abkommen über die Rechtsstellung von Flüchtlingen vom 28.7.1951 (BGBl. 1953 II 559).

23 NOAS (Fn. 19), 13.

24 Mit Europa sind in diesem Kontext alle Mitgliedstaaten des Europarats gemeint; vgl. Art. 1 B GFK; Marx (Fn. 11), 9f.

25 Engl. Übersetzung: <http://www.refworld.org/publisher,NATLEGBO,,TUR,56572fd74,0.html>.

26 NOAS (Fn. 19), 16.

27 JRS Germany (Fn. 18), 5.

28 Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste (WD), Die gesetzliche Regelung von Flüchtlingsangelegenheiten in der Türkei und deren Umsetzung, WD 2 – 3000 – 053/16, 13.

29 Schmidt (Fn. 10), 72; Soykan, The New Draft Law on Foreigners and International Protection in Turkey, Oxford Monitor of Forced Migration Volume 2, Number 2, 38 (40).

(relativ gut versorgten) Flüchtlingsunterkünften leben.³⁰ Nach der VS haben sie keinen Anspruch auf Unterbringung in einem Camp, stattdessen steht die Unterbringung in ihrer eigenen Verantwortung.³¹ Doch die vorhandenen Kapazitäten der städtischen Infrastruktur reichen für die außerhalb der Camps lebenden Geflüchteten nicht aus. Bezahlbaren Wohnraum zu finden ist so schwierig, dass viele Menschen in provisorischen Unterkünften oder auf der Straße leben müssen.³²

Hinsichtlich des *Zugangs zum Arbeitsmarkt* sollten vorübergehend Schutzsuchende theoretisch von der Durchführungsverordnung über die Erteilung von Arbeitserlaubnissen für Geflüchtete unter vorübergehendem Schutz (DVOA) profitieren. Allerdings verlangen die zuständigen Behörden hierfür eine Zusage des Arbeitgebers, in dessen Zuständigkeit es auch fällt, das Erlaubnisverfahren durchzuführen und den Arbeitsplatz während des Vorgangs freizuhalten. Dies und die Verpflichtung, Mindestlohn für die syrischen Flüchtlinge zu zahlen, schrecken viele Arbeitgeber ab. Dadurch arbeiten faktisch viele Syrer ohne Arbeitserlaubnis und unterhalb des Mindestlohnneiveaus.³³ Auch Fälle von Kinderarbeit wurden registriert.³⁴

Bezüglich *sozialer und wirtschaftlicher Rechte* der Schutzsuchenden machen sowohl das GAIS als auch die VS viele nicht bindende Vorgaben; insbesondere wird in der VS die Gewährung von Rechten von den zu Verfügung stehenden Kapazitäten abhängig gemacht. Grundsätzlich besteht kein genereller Anspruch auf soziale Unterstützung; dieser hängt gem. Art. 89 Abs. 2 GAIS vielmehr von einer im Einzelfall anhand des Gesetzes zur Förderung gegenseitiger Hilfe und Solidarität festzustellenden Bedürftigkeit ab.³⁵

Zudem stehen der *Verwirklichung* von Rechten, wie Unterbringung, Zugang zum Arbeitsmarkt, medizinische Versorgung, Bildung und Fortbewegungsfreiheit häufig Verzögerungen im Registrierungsprozess, Sprachbarrieren und mangelnde Kenntnisse der türkischen Behörden als auch der Schutzsuchenden über die zur Verfügung stehenden Rechte entgegen.³⁶

3. Folgen des Putschversuchs

Wie sich die Ereignisse um den gescheiterten Putschversuch von Teilen des türkischen Militärs in der Nacht vom 15. auf den 16. Juli 2016 auf die Situation von Geflüchteten im Land ausgewirkt haben, lässt sich bisher noch nicht absehen. Als Reaktion auf den Putschversuch wurden etwa 50.000 Soldaten_innen, Polizeiangehörige, Justizangestellte und Lehrer_innen aus ihren Ämtern entfernt.³⁷ Auch wegen der Diskussion um die Wie-

30 WD (Fn. 28), 20.

31 NOAS (Fn. 19), 26; vgl. Art. 23 VS, Art. 3 Abs. 1 e) VS, Art. 24 VS.

32 Deutsches Institut für Menschenrechte (DIMR), Stellungnahme vom 20. Juni 2016 – Die EU-Türkei-Vereinbarung vom 18. März 2016, http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/Publikationen/Stellungnahmen/DIMR_Stellungnahme_Menschenrechtliche_Bewertung_EU-Tuerkei-Vereinbarung_in_ihrer_Umsetzung_20_06_2016.pdf, 17 f; Amnesty International, No Safe Refuge, Asylum-Seekers and Refugees denied Effective Protection in Turkey, 24 f., https://amnesty.dk/media/2400/eu_turkey.pdf.

33 WD (Fn. 28), mit engl. Übersetzung der DVOA im Anhang, 24 f.; JRS Germany (Fn. 18), 11 f.

34 Council of Europe, Special Representative on Migration, Visit report, Aug. 2016, 19, http://www.asylum-europe.org/sites/default/files/resources/sg_inf201629_srsg_migration_refugees_fact-finding_mission_final_e.pdf.

35 WD (Fn. 28), 24 f.; vgl. Körtek, Sozialer Schutz für Flüchtlinge in der Türkei, ZIAS 2015, 235.

36 NOAS (Fn. 19), 24.

37 Vgl. BT-Drs. 18/9506, 1.

dereinführung der Todesstrafe bestehen erhebliche Zweifel über einen rechtstaatlichen und menschenrechtskonformen Umgang mit dem Putschversuch.³⁸ Die Türkei hat zudem dem Europarat unter Berufung auf Art. 15 EMRK mitgeteilt, dass sie infolge des am 21. Juli 2016 verkündeten Ausnahmezustands die EMRK teilweise aussetzen werde.³⁹ Die direktesten Auswirkungen auf den Flüchtlingsschutz gehen wohl von der Entfernung von fast 3.500 Richtern und Staatsanwälten aus ihren Ämtern aus, von denen Ende Juli noch über 1.600 inhaftiert waren. Hier droht eine systematische Ausschaltung der Dritten Gewalt dergestalt, dass die Justiz nicht mehr bereit sein wird, das Recht gegen den politischen Willen der regierenden Exekutive durchzusetzen.⁴⁰

IV. Umsetzung der EU-Türkei-Erklärung

Was die bisherige Umsetzung der Erklärung betrifft, ist festzustellen, dass längst nicht alle vereinbarten Maßnahmen eingehalten wurden. Bis Anfang Dezember 2016 wurden lediglich 748 Menschen in die Türkei zurückgeführt,⁴¹ überwiegend Personen, die nach Auskunft der Kommission keinen Asylantrag gestellt hatten bzw. freiwillig zurückkehren wollten,⁴² also die aus rechtlicher Sicht einfachen Fälle. Das *Resettlement* funktioniert zwar, vermutlich wegen der geringeren rechtlichen Hürden, minimal besser, dennoch ist die Umsetzung erheblich hinter den in der Erklärung genannten Zahlen zurückgeblieben. Bisher wurden nur 2761 syrische Geflüchtete von der Türkei in die EU umgesiedelt. Weiterhin hakt es auch bei den versprochenen Reiseerleichterungen für türkische Staatsangehörige, die für Juni 2016 vorgesehen waren, und den zugesagten Finanzhilfen.⁴³

B. Rechtliche Betrachtung

Die Erklärung vom 18. März 2016 berührt Fragen des Europarechts, des Völkerrechts und des Migrationsrechts. Im Folgenden wird die Vereinbarkeit der Erklärung mit dem primären und sekundären Recht der EU erläutert. Fragwürdig ist insbesondere, ob die Erklärung formell mit den verfahrensrechtlichen Anforderungen des AEUV und materi-

38 Wiedereinführung der Todesstrafe in der Türkei – Erdogan pfeift auf den Westen, Spiegel Online v. 30.10.2016.

39 Council of Europe, Secretary General receives notification from Turkey of its intention to temporarily suspend part of the European Convention on Human Rights, <https://www.coe.int/en/web/portal/-/secretary-general-receives-notification-from-turkey-of-its-intention-to-temporarily-suspend-the-european-convention-on-human-rights>.

40 Ständige Deputation des Deutschen Juristentages, Öffentliche Stellungnahme zu Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechten in der Türkei vom 13.9.2016, <http://www.djt.de/fileadmin/downloads/71/StellungnahmeDeputation.pdf>.

41 European Commission – Fourth Report on the Progress made in the implementation of the EU-Turkey Statement, 5, http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20161208/4th_report_on_the_progress_made_in_the_implementation_of_the_eu-turkey_statement_en.pdf.

42 European Commission – Fact Sheet 15.6.2016, Implementing the EU-Turkey Statement – Questions and Answers, http://ec.europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-1664_de.htm.

43 European Commission (Fn. 41), 9f.

ell mit den Gewährleistungen der Grundrechte-Charta und der Asylverfahrensrichtlinie vereinbar ist.

I. Verfahrensrechtliche Anforderungen des AEUV

Welche verfahrensrechtlichen Anforderungen für die Erklärung vom 18. März 2016 gelten, richtet sich nach deren Rechtscharakter. Entscheidend ist damit, ob es sich um eine bloße unverbindliche politische Erklärung oder um einen rechtlich bindenden völkerrechtlichen Vertrag handelt. Wesentlich für die Abgrenzung ist der Rechtsbindungswillen der Parteien,⁴⁴ d.h. inwieweit sich der Europäische Rat und die Türkei rechtlich binden wollten. *Hofmann/Schmidt* haben sich sehr instruktiv mit der völkerrechtlichen Auslegung der Erklärung beschäftigt und sind zu dem überzeugenden Ergebnis gekommen, dass die besseren Argumente für das Vorliegen eines Rechtsbindungswillen der Parteien sprechen und die EU-Türkei-Erklärung damit als völkerrechtlicher Vertrag einzustufen ist. Dafür spricht vor allen Dingen, dass die Erklärung einen neuen, andersartigen Rechtscharakter aufweist als die zuvor getroffenen kooperativen Maßnahmen. Insbesondere der 1:1-Ausgleichsmechanismus und die Kostenübernahme seitens der EU im Gegenzug für die Rücknahme aller „irregulären“ Migranten begründen gegenseitige Verpflichtungen und können praktisch nur funktionieren, wenn mit einem verlässlichen, rechtlich verpflichteten Partner kooperiert wird.⁴⁵

Beim Abschluss solcher völkerrechtlicher Verträge ist das Verfahren nach Art. 218 AEUV einzuhalten.⁴⁶ Insbesondere ist in Art. 218 Abs. 6 lit. a v) AEUV für Übereinkünfte in Bereichen, die das ordentliche Gesetzgebungsverfahren betreffen, die Zustimmung des EU-Parlaments erforderlich. Da dieses Verfahren nach Art. 78 Abs. 2 lit. g AEUV für Maßnahmen bzgl. der Zusammenarbeit mit Drittländern zur Steuerung des Zustroms von Schutzsuchenden vorgesehen ist, können Rückübernahmeverträge somit nur unter Beteiligung des EU-Parlaments abgeschlossen werden.⁴⁷ Aus diesem Grund verletzt die ohne Parlamentsbeteiligung vereinbarte exekutive Verabschiedung der Erklärung vom 18. März 2016 das institutionelle Gleichgewicht zwischen Europäischem Rat und EU-Parlament.⁴⁸ Diese Nichtbeachtung der Beteiligungsrechte des einzigen unmittelbar legitimierten Unionsorgans ist auch im Hinblick auf das unionsrechtliche Demokratieprinzip bedenklich.⁴⁹ Der Verdacht, dass absichtlich mehrdeutige Formulierungen benutzt wurden, um eine rechtliche Bindungswirkung zu kaschieren und das Verfahren nach Art. 218 AEUV zu umgehen, steht zumindest im Raum.⁵⁰

Schwieriger ist die Frage, welche Rechtsfolge sich aus der formellen Unionsrechtswidrigkeit der Erklärung ergibt, denn trotz des Verstoßes bliebe die völkerrechtliche Bin-

44 Herdegen, Völkerrecht, München 2015, § 15 Rn. 2.

45 Hofmann/Schmidt (Fn. 12), 3 f.

46 A.A. Peers, The final EU-Turkey refugee deal: a legal assessment, EU Law Analysis v. 18.3.2016, <http://eulawanalysis.blogspot.de/2016/03/the-final-euturkey-refugee-deal-legal.html>.

47 Gatti, The EU-Turkey Statement: A Treaty That Violates Democracy (Part 2 of 2), <http://www.ejiltalk.org/the-eu-turkey-statement-a-treaty-that-violates-democracy-part-2-of-2/>.

48 Hofmann/Schmidt (Fn. 12), 6.

49 Nettesheim, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, München 2015, Art. 13 EUV Rn. 32.

50 Gatti, The EU-Turkey Statement: A Treaty That Violates Democracy (Part 1 of 2), <http://www.ejiltalk.org/the-eu-turkey-statement-a-treaty-that-violates-democracy-part-1-of-2>.

dung der EU an das Abkommen wohl gemäß Art. 27 und Art. 46 WVK bestehen.⁵¹ Möglicherweise muss sich der EuGH in absehbarer Zeit mit dem Dilemma zwischen völkerrechtlicher Bindung und innerunionaler Rechtswidrigkeit beschäftigen. Am 22. April und am 19. Mai 2016 wurden insgesamt drei Nichtigkeitsklagen beim EuG eingereicht, in denen die Kläger u.a. einen Verstoß gegen Art. 218 AEUV rügen.⁵²

II. Vereinbarkeit mit der EU-Grundrechtecharta

Hinsichtlich der Vereinbarkeit der Erklärung vom 18. März 2016 mit dem materiellen Primärrecht der EU bestehen Zweifel im Hinblick auf die Grundrechtecharta der EU (GRC), insbesondere Art. 4 und 19 GRC.

Gemäß Art. 6 Abs. 1 EUV i.V.m. Art. 51 Abs. 1 GRC sind die Organe der EU beim Abschluss eines völkerrechtlichen Vertrages, aber auch bei jedem sonstigen Handeln an die GRC gebunden.⁵³ Die Niveauabsicherungsklausel des Art. 52 Abs. 3 GRC gibt vor, dass Charta-Grundrechten, die auch in der EMRK enthalten sind, mindestens die gleiche Bedeutung und Tragweite ihrer Entsprechungen in der EMRK zukommen. Außerdem hat die Rechtsprechung des EGMR erhöhte Bedeutung bei der Auslegung der Vorschrift.⁵⁴

1. Art. 4 GRC

Der Überstellung im Dublin-Verfahren hat der EuGH – ebenso wie der EGMR – bereits deutliche Grenzen gesetzt. Diese ist mit der GRC unvereinbar, wenn im Überstellungsstaat systemische Mängel des Asylverfahrens bestehen, die ernsthafte und durch Tatsachen bestätigte Gründe für die Annahme darstellen, dass für die zu überstellende Person eine tatsächliche Gefahr besteht, einer unmenschlichen Behandlung i.S.v. Art. 4 GRC bzw. Art. 3 EMRK ausgesetzt zu werden.⁵⁵

Systemische Mängel können durch im Asylsystem selbst angelegte Schwachstellen begründet werden, die die Schutzsuchenden vorhersehbar und regelmäßig treffen. Darüber hinaus bestehen systemische Mängel aber auch, wenn ein theoretisch nicht zu beanstandendes Asylsystem praktisch seine Funktion nicht mehr erfüllt und daher weitgehend unwirksam ist. Dabei ist der Begriff der systemischen Schwachstelle im Lichte der EGMR-Rechtsprechung zu Art. 3 EMRK weit zu verstehen, so dass nicht nur abstrakt-generelle, sondern auch einzelfallbezogene Verletzungen geltend gemacht werden können, sofern diese vorhersehbar auftauchen und nicht bloßes Ergebnis einer Verkettung zufälliger unglücklicher Umstände sind.⁵⁶

51 Bungenberg, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje (Hrsg.), *Europäisches Unionsrecht*, Baden-Baden 2015, Art. 218 AEUV Rn. 106.

52 Rs. T-192/16; Rs. T-193/16; Rs. T-257/16; abrufbar auf <http://curia.europa.eu>.

53 Jarass, *Charta der Grundrechte der EU*, München 2016, Art. 51 GRC, Rn. 14 f.

54 Ebd., Art. 52 GRC Rn. 63 f.

55 EuGH, Urteil vom 21.12.2011 – C-411/10 und C-493/10, C-411/10, C-493/10 (N.S.); EuGH, Urteil vom 14.11.2013 – C-4/11 (Puid); EuGH, Urteil vom 10.12.2013 – C-394/12 (Abdullahi); EGMR M.S.S., Nr. 30696/09; EGMR Tarakhel, Nr. 29217/12; Art. 3 Abs. 2 UAbs. 2 Dublin III – VO [EU] 604/2013.

56 VGH Mannheim, Urteil vom 10.11.2014 – A 11 S 1778/14; Lübbe, „Systemische Mängel“ in Dublin-Verfahren, ZAR 2014, 105.

Ein erstes strukturelles Defizit des türkischen Asylsystems besteht darin, dass ein der GFK entsprechender Schutzstatus nur auf europäische Flüchtlinge angewendet wird. Hinzu kommt zweitens, dass das türkische Asylsystem faktisch überlastet ist. Wie beschrieben, kommt es dadurch zu erheblichen Mängeln, was den Zugang zu sozialen Leistungen, zur Gesundheitsversorgung, zum Arbeitsmarkt und zu menschenwürdiger Unterbringung betrifft.⁵⁷ Damit besteht zumindest ein Anfangsverdacht, dass das türkische Asylsystem systemische Mängel aufweist; diese Einschätzung teilt auch das Deutsche Institut für Menschenrechte, das in einer Stellungnahme „*systematische und gravierende Mängel*“ des türkischen Systems konstatiert.⁵⁸

2. Art. 19 GRC

Zudem könnte die EU-Türkei-Erklärung gegen das Verbot der Kollektivausweisung aus Art. 19 Abs. 1 GRC und das Refoulementverbot aus Art. 19 Abs. 2 GRC verstößen, die inhaltlich den Konventionsrechten aus Art. 4 EMRK-Prot. Nr. 4 und Art. 3 EMRK entsprechen.⁵⁹

Nach der EGMR-Rechtsprechung liegt eine Kollektivausweisung vor, wenn die aufenthaltsbeendende Maßnahme in einer Gruppe von Fällen ohne individuelle Prüfung der Schutzgesuche erfolgt.⁶⁰ In der EU-Türkei-Erklärung heißt es dazu, dass alle Asylanträge von den griechischen Behörden gemäß der Asylverfahrensrichtlinie auf Einzelfallbasis bearbeitet werden. Die Konzepte der Asylverfahrensrichtlinie sehen zwar ggf. eine Verringerung des Prüfungsumfangs vor, trotzdem ist eine Einzelfallprüfung weiterhin Bestandteil der vorgesehenen Prüfung, da theoretisch Rechtsschutz gegen die Anwendung eines bestimmten Konzepts besteht. Folglich verstößen die von den griechischen Inseln durchgeführten Rückführungen solange nicht gegen Art. 19 Abs. 1 GRC, wie eine individuelle Prüfung vorgebrachter Schutzgesuche aller betroffenen Flüchtlinge erfolgt.

Gem. Art. 19 Abs. 2 GRC besteht im Einklang mit der Rechtsprechung des EGMR zu Art. 3 EMRK ein individuelles Abschiebungs-, Ausweisungs- und Auslieferungsverbot, wenn im Zielstaat für den Betroffenen das ernsthafte Risiko der Todesstrafe, der Folter oder einer anderen unmenschlichen Behandlung besteht.⁶¹ Das von Art. 3 EMRK umfasste Verbot der Kettenabschiebung fällt gem. Art. 52 Abs. 3 GRC ebenfalls in den Schutzbereich von Art. 19 Abs. 2 GRC.⁶² Demnach ist im Rahmen des Deals bei einer Rückführung aus Griechenland auch zu prüfen, ob mit der Weiterverschiebung in einen Drittstaat wie Syrien zu rechnen ist, wo die reale Gefahr einer mit Art. 3 EMRK unvereinbaren Behandlung droht.⁶³ Dabei hat sich der rückführende Staat zu vergewissern,

57 Siehe A. III.

58 Gemeint sind wohl systemische Mängel; DIMR (Fn. 32), 21.

59 Bergmann, in: Bergmann/Dienelt (Hrsg.), Ausländerrecht, München 2016, Art. 19 GRC Rn. 1.

60 EGMR, Čonka/Belgien, Nr. 515614/99; EGMR Hirsi Jamaa, Nr. 27765/09; EGMR, Khlaifia Nr. 16483/12.

61 Dazu Rossi, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, München 2011, Art. 19 GRC Rn. 7; EGMR, D/Vereinigtes Königreich, Nr. 30240/96.

62 Deutscher Bundestag, Unterabteilung Europa, Fachbereich Europa, Obergrenze für Asylsuchende und Bürgerkriegsflüchtlinge im Lichte des EU-Rechts, Ausarbeitung PE 6 – 3000 – 153/15, 28.

63 Vgl. Zimmermann/Elberling, in: Dörr/Grothe/Marauhn (Hrsg.), EMRK/GG, Band II, Tübingen 2013, Kap. 27 Rn. 55.

dass in dem Zielstaat ausreichende, wirksame Garantien gegen eine Abschiebung in das Herkunftsland ohne sorgfältige Prüfung der damit verbundenen Gefahren bestehen.⁶⁴

Nach der Rechtslage besteht für Flüchtlinge in der Türkei kein Weiterschiebungsrisiko. Die Türkei hat zudem in einem Schreiben an die Kommission zugesichert, dass die aus Griechenland rückgeführten Nicht-SyrerInnen Zugang zu den Schutzverfahren in der Türkei bekommen.⁶⁵ Allerdings wurde inzwischen bereits angedroht, dass man sich nicht mehr an die getroffenen Vereinbarungen gebunden sehe, wenn die vereinbarten Reiseerleichterungen für türkische Staatsangehörige nicht in absehbarer Zeit umgesetzt werden.⁶⁶ De facto wurden zudem nach Verabschiedung der Erklärung vom 18. März rechtswidrige Abschiebungen aus der Türkei in den Irak oder nach Afghanistan dokumentiert.⁶⁷ Damit besteht wohl keine hinreichende Sicherheit vor Kettenabschiebungen.

III. Vereinbarkeit mit der Asylverfahrensrichtlinie

Als völkerrechtliche Übereinkunft i.S.d. Art. 216 AEUV steht die Erklärung vom 18. März 2016 im Rangverhältnis unterhalb des europäischen Primärrechts, aber über den sekundärrechtlichen Regelungen.⁶⁸ Jedoch werden nach der Erklärung „[a]lle Asylanträge [...] von den griechischen Behörden gemäß der Asylverfahrensrichtlinie auf Einzelfallbasis bearbeitet“, so dass sie sich daran messen lassen muss.⁶⁹ Zudem ist die Asylverfahrensrichtlinie RL 2013/32/EU (VfRL) für die Rechtmäßigkeit einer von griechischen Behörden getroffenen Rückführungsverfügung maßgeblich.⁷⁰ Kontrovers wird insbesondere diskutiert, ob die in der Verfahrensrichtlinie vorgesehenen Konzepte zur Verringerung des Prüfungsumfangs von Griechenland auf die Türkei angewendet werden dürfen. Danach können die Mitgliedstaaten einen Antrag auf internationalen Schutz als unzulässig betrachten und nicht substantiiert prüfen, Art. 33 Abs. 1, 2 b), c) VfRL.⁷¹

1. Konzepte der Asylverfahrensrichtlinie

Das Konzept des ersten Asylstaates aus Art. 35 VfRL zielt auf Geflüchtete, die bereits in einem Drittstaat Schutz gefunden haben.⁷² Im Rahmen des EU-Türkei-Deals käme eine Unzulässigkeit von Anträgen in diesem Rahmen nur dann in Betracht, wenn in Grie-

64 Vgl. Deutscher Bundestag UA Europa (Fn. 62), 28; EGMR, Hirsi Jamaa No. 27765/09, Rn. 147 ff.

65 DIMR (Fn. 32), 15.

66 DIMR, ebd., 11 f.; Türkei droht mit Aus für Flüchtlings-Deal schon dieses Jahr, Spiegel Online v. 3.11.2016.

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/press-releases/2016/03/turkey-safe-country-sham-revealed-dozens-of-afghans-returned/>; NOAS (Fn. 19), 37.

68 Lachmayer/von Förster, in: v.d. Groeben/Schwarze/Hatje (Hrsg.), Europäisches Unionsrecht, Baden-Baden 2015, Art. 216 AEUV Rn. 24.

69 Richtlinie 2013/32/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zu gemeinsamen Verfahren für die Zuerkennung und Aberkennung des internationalen Schutzes (Neufassung), ABlEU L 180/60 vom 29.6.2013; Hofmann/Schmidt (Fn. 12), 7.

70 Zur Vorlagemöglichkeit an den EuGH Hofmann/Schmidt, ebd., 8.

71 JRS Europe (Fn. 4), 6.

72 Marx (Fn. 11), 3.

chenland angekommene Schutzsuchende bereits erfolgreich ein Asylverfahren in der Türkei durchlaufen hätten, was jedoch in der Regel nicht der Fall ist.⁷³

Das Konzept des sicheren Drittstaats und das Konzept des sicheren europäischen Drittstaats zielen auf jene Geflüchtete, die auf ihrer Durchreise in einem Drittstaat Schutz hätten finden können.⁷⁴

Das Konzepts des sicheren europäischen Drittstaats setzt u.a. zwingend voraus, dass der betreffende EMRK-Staat die GFK ohne geografischen Vorbehalt ratifiziert hat, Art. 39 Abs. 2 VfRL.⁷⁵ Die Türkei hat die GFK jedoch mit dem Regionalvorbehalt ratifiziert,⁷⁶ sodass Griechenland dieses Konzept nicht auf die Türkei anwenden darf.⁷⁷

Für die Anwendung des Konzept des sicheren Drittstaats setzt Art. 38 Abs. 1 VfRL voraus, dass die zuständigen Behörden sich davon überzeugen, dass schutzsuchende Personen in dem betreffenden Drittstaat nach folgenden Kriterien behandelt werden: Den Schutzsuchenden darf keine Gefährdung von Leben und Freiheit aus Gründen der Rasse, der Religion, der Nationalität, der Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder der politischen Überzeugung drohen. Ebenso wenig darf eine Gefahr, einen ernsthaften Schaden i.S.v. Art. 15 RL 2011/95/EU zu erleiden, bestehen. Erforderlich ist weiterhin die Wahrung des Refoulementverbots nach der GFK und der EMRK. Zudem müssen Schutzsuchende die Möglichkeit haben, einen Antrag auf Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft zu stellen und Flüchtlingschutz nach der GFK zu erhalten. Im Vergleich zum sicheren europäischen Drittstaat ist die vorbehaltlose Ratifizierung der GFK hier nicht genannt, andererseits wird zusätzlich gefordert, dass im betreffenden Staat weder flüchtlings- noch menschenrechtsrelevante Gefährdungen bestehen dürfen.⁷⁸

Für den EU-Türkei-Deal bedeutet dies, dass die griechischen Behörden sich versichert haben müssten, dass die Türkei diese Kriterien sowohl rechtlich als auch faktisch erfüllt. Greek Law 4375/2016 sollte u.a. die rechtlichen Voraussetzungen zur Umsetzung der EU-Türkei-Erklärung schaffen.⁷⁹ Ob die griechischen Behörden die Türkei aktuell für einen sicheren Drittstaat i.S.d. Art. 38 VfRL halten und Rückführungen auf dieses Konzept stützen, schien in der bisherigen Debatte nicht ganz klar zu sein.⁸⁰ Fest steht jedoch, dass Art. 56 Greek Law 4375/2016 das Konzept des sicheren Drittstaats lediglich definiert und für die Anwendung die gleichen flüchtlings- und menschenrechtlichen Kriterien aufstellt wie die Verfahrensrichtlinie. Eine gesetzliche Regelung, der zufolge explizit die Türkei als sicherer Drittstaat zu behandeln ist, fehlt jedoch. Damit hat das griechische Recht diese Einstufung der Rechtspraxis überlassen.⁸¹

2. Einstufung der Türkei als sicherer Drittstaat

Im Rahmen von Art. 38 Abs. 1 VfRL ist eine Prognoseentscheidung für die Person, die aufgrund des Deals zurückgeführt werden soll, zu treffen; diese muss sich an allgemeinen

73 Hofmann/Schmidt (Fn. 12), 7; Marx, ebd., 3.

74 Vgl. Marx, ebd., 3.

75 Boeles/den Heijer/Lodder/Wouters, European Migration Law, Cambridge u.a. 2014, 283.

76 Siehe A. III. 1.

77 Marx (Fn. 11), 10.

78 Vgl. Marx, ebd., 9; Thym (Fn. 7) spricht von super sicheren Drittstaaten (Art. 39 VfRL) und sicheren Drittstaaten (Art. 38 VfRL).

79 Greece: Law No. 4375 of 2016, 3 April 2016, <http://www.refworld.org/docid/573ad4cb4.html>.

80 Vgl. dazu Hofmann/Schmidt (Fn. 12), 8.

81 DIMR (Fn. 32), 6.

Entwicklungen in der Türkei orientieren, soweit kein Anlass besteht davon auszugehen, dass gerade die rückgeführte Person anders behandelt werden wird.

Art. 38 Abs. 1 c), d) VfRL geben als zentrales Kriterium vor, dass die Türkei den Grundsatz der Nichtzurückweisung beachten muss.⁸² Aus Marx' Sicht spricht schon allein der geografische Vorbehalt dagegen, dass in der Türkei Refoulementschatz i.S.d. der GFK gewährleistet wird.⁸³ Anders sehen es die EU-Kommission und der Wissenschaftliche Dienst des Bundestages, die eine Einordnung als sicherer Drittstaat für rechtlich vertretbar halten, wenn das Refoulementverbot trotz des Vorbehalts effektiv gewährleistet sei.⁸⁴

Rechtlich umgesetzt ist der Refoulementschatz in Art. 4 Abs. 1 GAIS und Art. 6 VS. Behauptungen EU-naher Einrichtungen, dass die türkischen Behörden das Refoulementprinzip auch in der Praxis wirksam beachten würden,⁸⁵ begegnen jedoch angesichts entgegenstehender NGO-Berichte starken Bedenken. Diese weisen darauf hin, dass die Türkei bereits eine lange Geschichte von Refoulement-Verstößen vorzuweisen hat.⁸⁶ Ein Paper des Dutch Council for Refugees aus dem Mai 2016 fasst detailliert zahlreiche erhebliche Verletzungen des Refoulementgrundsatzes durch türkische Behörden zusammen.⁸⁷ Aufgrund der Vielzahl dokumentierter Verletzungen kann nicht mehr davon ausgegangen werden, dass es sich um Einzelfälle handelt. Im Ergebnis verstößt die Anwendung des Konzepts des sicheren Drittstaats auf die Türkei damit gegen Art. 38 Abs. 1 c), d) VfRL.

C. Zusammenfassung

Als Ad-hoc-Lösung bildet die EU-Türkei-Erklärung ein rechtliches Novum, das nur mit Schwierigkeiten unter das bestehende Rechtssystem subsumiert werden kann.⁸⁸ Entgegen verbreiteter Auffassung handelt es sich dabei jedoch nicht um eine bloße politische Absichtserklärung, sondern um einen völkerrechtlichen Vertrag.

Materiellrechtlich bestehen schwere Bedenken vor allem aufgrund der Schutzlücken im türkischen Asylrecht, die vor allem aus dem geografischen Vorbehalt zur GFK und aus den fehlenden Langzeitperspektiven resultieren. Bei der praktischen Umsetzung sind die türkischen Behörden u.a. aus Kapazitätsgründen häufig überfordert. Der Ansicht folgend, dass die systemische Mängelrechtsprechung auf die Erklärung übertragbar ist, be-

82 Art. 33 GFK, Art. 3 EMRK, Art. 3 Abs. 2 CAT, Art. 7 IPBPR.

83 Vgl. Marx (Fn. 11), 16.

84 Hohlfeld, Vermerk zum WD-Gutachten zur Anwendung des Unionsrechts beim Einsatz der Bundeswehr in der Ägäis – PE 6 – 3000 – 30/16, 4f., <http://www.nds-fluerat.org/wp-content/uploads/2016/04/Vermerk-WD-Gutachten-NATO-%C3%84g%C3%A4is-Einsatz-Unionrecht-II.pdf>.

85 European Stability Initiative, Background Document, Turkey as a „Safe Third Country“ for Greece, 17.12.2015, 7f., <http://www.esiweb.org/pdf/ESI%20-%20Turkey%20as%20a%20safe%20third%20country%20-%202017%20October%202015.pdf>.

86 Marx (Fn. 11), 13; Statewatch, Why Turkey is not a safe country, 17f., <http://www.statewatch.org/analyses/no-283-why-turkey-is-not-a-safe-country.pdf>.

87 Dutch Council for Refugees, The DCR/ECRE Desk Research on Application of a Safe Third Country and a First Country of Asylum Concepts to Turkey, 4-6, http://www.ecre.org/wp-content/uploads/2016/07/DCR-and-ECRE-Desk-Research-on-application-of-a-safe-third-country-and-a-first-country-of-asylum-concepts-to-Turkey_May-2016.pdf.

88 Hofmann/Schmidt (Fn. 12), 9.

steht jedenfalls ein Anfangsverdacht, dass das türkische Asylsystem solche Mängel aufweist und Rückführungen daher gegen Art. 4 GRC verstossen. Sollte der Regionalvorbehalt nicht bereits dazu führen, dass die Türkei nicht als sicherer Drittstaat gem. Art. 38 Abs. 1 c), d) VfRL gelten kann, muss dies jedenfalls im Lichte der aufgrund von NGO-Berichten anzunehmenden Refoulementverletzungen gelten. Dies wird durch die Ereignisse infolge des Militärputsches bestärkt. Die griechischen Behörden dürfen demnach keine vereinfachten Rückführungen unter Ausschluss materieller Prüfung nach der Verfahrensrichtlinie vornehmen.

D. Fazit

Die einleitend erwähnte „*saubere rechtliche Lösung der Flüchtlingskrise*“ ist damit nur mit Aufgabe des EU-Türkei-Deals und Verabschiedung eines gerechten Europäischen Asylsystems mit legalen Fluchtwegen nach Europa möglich.

Solange keine grundsätzlich neue Regelung gefunden ist, müssen auf jeden Fall die aus ernst zu nehmenden Quellen berichteten Menschen- und Asylrechtsverstöße weiter sehr aufmerksam verfolgt und geprüft werden. Das gilt auch für die Frage, welche Anstrengungen die türkischen Behörden unternehmen, das Refoulementprinzip umfassend zu beachten und die Rechtsansprüche der Flüchtlinge auf menschenwürdige Wohnung, den Zugang zu Arbeitsplätzen und medizinischer Hilfe usw. zu gewährleisten sowie sie über ihre Rechte aufzuklären. An der Beantwortung dieser Fragen und den entsprechenden Bemühungen der Politik misst sich der Grad der „Saubерkeit“, den eine Lösung nicht nur faktisch, sondern auch im rechtlichen Sinne zu bieten hat. Gerade für Menschen, die – alles zurücklassend – vor Krieg, Hunger und anderen Gefahren in unbekannte Länder fliehen, ist ein Schutz durch vorhandene und durchsetzbare Rechte von existenzieller Bedeutung. Dieser Aufgabe müssen sich Demokratien nicht nur politisch, sondern auch durch die Wahrung von Flüchtlingsrechten stellen, deren Geltung von Juristen und Juristinnen vor allem dann deutlich eingefordert werden muss, wenn sie zum Spielball politischer Machtinteressen herabgesetzt zu werden drohen.

Die auf verschiedenen Ebenen kodifizierten individuellen Rechte der Geflüchteten gelten dabei auch am Rande Europas, wo wir sie nur schwer sehen, riechen und hören können.