

Kornelius Löffler*

Die Rechtsnatur der EU-Türkei-Erklärung vom März 2016

Abstract

Die Migrationskrise hält Europa trotz rückläufiger Ankunftszahlen seit 2015 in Atem. Im Zentrum der Bewältigung der humanitären Katastrophe auf der östlichen Mittelmeerroute steht seit dem 18.3.2016 eine gemeinsame Erklärung der EU und der Türkei. Doch das unscheinbare, nicht mehr als zweiseitige Dokument wirft folgenschwere Fragen auf – nicht nur die nach der Vereinbarkeit mit den Menschenrechten, sondern vor allem auch die Frage nach seiner Rechtsnatur. Sie ist nach wie vor – mehr oder weniger – ungeklärt. Der folgende Beitrag wird einen Überblick über den wissenschaftlichen Meinungsstand geben, um anschließend Licht ins Dunkel zu bringen.

The migration crisis has been keeping Europe on its toes since 2015. Since 18th March 2016, a joint statement by the EU and Turkey has been at the heart of the response to the humanitarian disaster on the eastern Mediterranean route. But this inconspicuous document raises serious questions – not only about its compatibility with human rights, but above all about its legal nature. This question is still – more or less – unresolved. The following article will give an overview of the state of academic opinion in order to shed light on the matter.

* Der Verfasser studiert im neunten Fachsemester Rechtswissenschaft an der Universität Konstanz mit Schwerpunkt im Völker- und Europarecht. Der Beitrag beruht auf einer Studienarbeit, die im Rahmen eines Schwerpunktseminars bei Prof. *Dr. Daniel Thym, LL.M.* verfasst wurde. Ihm und *Lukas Mitsch* gilt der Dank des Verfassers. Sämtliche Online-Quellen wurden zuletzt am 21.12.2019 abgerufen.

Inhaltsübersicht

A. Einleitung.....	261
B. Erster Teil: Grundlagen.....	262
I. Die Tragweite der Rechtsnatur.....	262
II. Völker- und europarechtliche Grundlagen.....	263
III. Abschließende Bemerkungen zum ersten Teil.....	271
C. Zweiter Teil: Die EU-Türkei-Erklärung vom März 2016.....	271
I. Entstehungsgeschichte, Inhalt und Folgen.....	271
II. Urteil des <i>Europäischen Gerichts</i> vom 28.2.2017.....	273
III. Kritische Beleuchtung durch die Wissenschaft.....	276
IV. Reflexion.....	284
V. Beschluss des <i>Europäischen Gerichtshofs</i> vom 12.9.2018.....	288
D. Schlussbemerkungen.....	288

Studentische Zeitschrift für Rechtswissenschaft Heidelberg –Wissenschaft Online

Jahrgang 2019
Heft 2

eISSN:
2629-7132

Website:
WissOn.studzr.de

Zitiervorschlag: *Löffler*, StudZR-WissOn 2019, S. 259-290

DOI: 10.11588/srzwo.2019.2.69281

A. Einleitung

Am 2.9.2015 wird die Leiche des dreijährigen *Aylan* nahe dem türkischen Ferienort Bodrum an Land gespült. Das herzzerreißende Bild geht um die Welt¹ und wird zur Metapher europäischer Überforderung. Der Tod des kleinen *Aylan* war der traurige mediale Höhepunkt der Migrationskrise² in der EU seit 2015. Eine nicht enden wollende Zahl von Schreckensmeldungen spaltete die Union nachhaltig. Bald standen auf der einen Seite die westeuropäischen Staaten, angeführt von *Angela Merkel*, die mit ihrem humanitären Imperativ³ eine Handlungsmaxime zu setzen versuchte. Auf der anderen Seite die Visegrád-Staaten mit ihrem ideologischen Wortführer *Viktor Orbán*, der eine Götterdämmerung heraufzubeschwören wusste. Der Handlungsbedarf in diesen Spätsommertagen war groß. Die Folge war eine Reihe von Maßnahmen, die schließlich am 18.3.2016 in einer Presseerklärung des Europäischen Rates mündeten.

Die Türkei ist der wichtigste außereuropäische Partner der EU in der Migrationskrise. Eine Zusammenarbeit war unausweichlich. Mit vorsichtiger Erleichterung formulierte der damalige EU-Ratspräsident *Donald Tusk* an jenem 18.3.2016: „Today, we have finally reached an agreement between the EU and Turkey. An agreement aimed at stopping the flow of irregular migration via Turkey to Europe“.⁴ Doch die Erklärung wirft diverse rechtliche Fragen auf. Angestoßen wurde die Debatte durch ein Urteil des *EuG*⁵. Von Fragen der Vereinbarkeit mit internationalem Flüchtlingsrecht abgesehen,⁶ ist vor allem die Rechtsnatur des Dokuments ungewiss. Es entbrannte eine lebhafte juristische

¹ Die traurige Geschichte des Aylan Kurdi, faz.net, 3.9.2015, abrufbar unter: <http://www.faz.net/aktuell/politik/fluechtlingskrise/toter-fluechtlingsjunge-die-traurige-geschichte-des-aylan-kurdi-13783344.html>.

² Begriff entlehnt aus *Di Fabio*, Migrationskrise als föderales Verfassungsproblem, 8.1.2016, abrufbar unter: http://www.bayern.de/wp-content/uploads/2016/01/Gutachten_Bay_DiFabio_formatiert.pdf.

³ Vgl. *Delbaes*, Merkels humanitärer Imperativ, handelsblatt.com, 14.12.2015, abrufbar unter: <https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/cdu-parteitag-merkels-humanitaerer-imperativ/12719696.html>.

⁴ Pressemitteilung des Europäischen Rates 151/16 v. 18.3.2016.

⁵ *EuG*, Beschl. v. 28.2.2017, T-192/16, NF ./.. *Europäischer Rat*.

⁶ Darauf kann in der vorliegenden Untersuchung nicht eingegangen werden. Zu den menschen- und flüchtlingsrechtlichen Implikationen siehe *Deutsches Institut für Menschenrechte*, Stellungnahme – Die EU-Türkei-Vereinbarung vom 18. März 2016: Umsetzung und Konsequenzen aus menschen- und flüchtlingsrechtlicher Perspektive – Empfehlungen an die Bundesregierung, 20.6.2016, abrufbar unter: https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/Publikationen/Stellungnahmen/DIMR_Stellungnahme_Menschenrechtliche_Bewertung_EU-Tuerkei-Vereinbarung_in_ihrer_Umsetzung_20_06_2016.pdf.

Debatte darüber, ob es sich bei der Pressemitteilung um einen völkerrechtlichen Vertrag oder nur um eine politische Abmachung handelt.

B. Erster Teil: Grundlagen

I. Die Tragweite der Rechtsnatur

Der Frage, welche Rechtsnatur die EU-Türkei-Erklärung hat, kommt erhebliche Bedeutung zu. Handelt es sich nämlich um einen Vertrag zwischen der EU und der Türkei, hat der Europäische Rat möglicherweise eigene Kompetenzen überschritten bzw. Verfahrensvorschriften verletzt.⁷ Völkerrechtlich hätte das keine Konsequenzen für die Wirkung des Vertrages (Art. 46 Abs. 1 WVK). Wohl aber unionsrechtlich. Schon einmal erklärte der *EuGH* ein wettbewerbsrechtliches Abkommen aufgrund eines Kompetenzverstoßes für nichtig.⁸

Handelt es sich hingegen um einen Vertrag zwischen der Türkei und den Mitgliedstaaten der EU, wäre fraglich, ob die Mitgliedstaaten die hierfür erforderliche Kompetenz hatten. Wäre die EU ausschließlich zuständig, so hätten die Mitgliedstaaten nur mit Erlaubnis der EU tätig werden dürfen. Andernfalls könnte die Kommission Vertragsverletzungsverfahren gegen die Mitgliedstaaten einleiten. Würde das Verhalten toleriert, könnten sich die Mitgliedstaaten der Kontrolle durch die Unionsgerichte entziehen und damit die „rechtsstaatlichen Grundlagen der Union gefährden“.⁹

Freilich am unverfänglichsten wäre es, wenn es sich bei der Erklärung um eine rein politische Abmachung handelt. Wäre dem so, dann wäre sie weder für die Türkei noch für die EU bindend. Gerichtliche Kontrolle wäre ebenso wenig möglich wie nötig. Allenfalls würde es politische Verstimmungen nach sich ziehen, wenn sich eine Seite nicht an die Abmachung hielte. Politische

⁷ *Schmalenbach*, in: Callies/Ruffert, EUV/AEUV, 5. Aufl. 2016, Art. 218 AEUV Rn. 1; *Gatti*, The EU-Turkey Statement: A Treaty That Violates Democracy, Teil 2, EJIL: Talk!, 19.4.2016, S. 1, abrufbar unter: <https://www.ejiltalk.org/the-eu-turkey-statement-a-treaty-that-violates-democracy-part-2-of-2/>.

⁸ *EuGH*, Urt. v. 9.8.1994, C-327/91, *Frankreich ./.* *Kommission*.

⁹ *Bast*, Scharade im kontrollfreien Raum: Hat die EU gar keinen Türkei-Deal geschlossen?, Verfassungsblog.de, 3.3.2017, Rn. 4, abrufbar unter: <https://verfassungsblog.de/scharade-im-kontrollfreien-raum-hat-die-eu-gar-keinen-tuerkei-deal-geschlossen/>.

Verstimmungen, die die EU und insbesondere Deutschland in ihrem Verhältnis zur Türkei nur allzu gut kennen.¹⁰

II. Völker- und europarechtliche Grundlagen

Um eine Abgrenzung zu ermöglichen, muss der Blick zunächst auf die völker- und europarechtlichen Grundlagen geworfen werden. Im Zentrum steht die Frage, was ein völkerrechtlicher Vertrag ist und was ihn auszeichnet.

1. Der Vertrag im Völkerrecht

Völkerrechtliche Verträge sind eine Völkerrechtsquelle (Art. 38 Abs. 1 lit. a IGH-Statut) und nehmen eine herausragende Stellung unter den Rechtsentstehungsquellen und in der Völkerrechtsordnung ein.¹¹ Das Völkervertragsrecht ist überwiegend in der Wiener Vertragsrechtskonvention (WVK) statuiert. Als völkerrechtlicher Vertrag gilt sie grundsätzlich nur *inter partes*.¹² Da sie aber hauptsächlich Völkergewohnheitsrecht wiedergibt¹³, binden die entsprechenden Vorschriften auch die EU, obwohl diese kein Vertragsstaat ist. Das hat der *EuGH* vor wenigen Jahren zuletzt bestätigt.¹⁴

Art. 2 Abs. 1 lit. a WVK enthält eine Legaldefinition für den völkerrechtlichen Vertragsbegriff. Demnach ist ein Vertrag „eine in Schriftform geschlossene und vom Völkerrecht bestimmte internationale Übereinkunft zwischen Staaten“. Daraus lassen sich mehrere Feststellungen direkt oder indirekt – über gedankliche Umwege – ableiten: Die Bezeichnung hat keinen Einfluss auf die Rechtsnatur. Das ergibt sich aus dem zweiten Halbsatz von Art. 2 Abs. 1 lit. a WVK. Dass ein Vertrag nur *zwischen Staaten* geschlossen werden kann, ist ein Relikt der Zeit, in der die WVK etabliert wurde.¹⁵ Zwar schließt Art. 2 Verträge zwischen nichtstaatlichen Völkerrechtssubjekten von der Anwendung der WVK aus. Jedoch ergibt sich im Umkehrschluss aus Art. 3 Abs. 1 lit. a WVK, dass auch

¹⁰ Man erinnere sich an die *Böhmermann-Affäre* 2016, den Fall um *Deniz Yücel* aus dem Jahr 2017, 2018 das Zeigen des sog. Rabia-Grüßes durch den türkischen Präsidenten *Erdogan* in Berlin oder die türkische Militäroffensive in Nordsyrien im Jahr 2019.

¹¹ *Schmalenbach*, in: Dörr/Schmalenbach, Vienna Convention on the Law of Treaties – A Commentary, 2. Aufl. 2018, Preamble Rn. 5; *Vitzthum*, in: Vitzthum/Proelß, Völkerrecht, 8. Aufl. 2019, 1. Abschnitt Rn. 113 oder auch *Dabm/Delbrück/Wolfrum*, Völkerrecht I/3, 2. Aufl. 2002, S. 512.

¹² *Heintschel von Heinegg*, in: Ipsen, Völkerrecht, 7. Aufl. 2018, Kap. 4 Rn. 5.

¹³ *Vitzthum*, in: Vitzthum/Proelß (Fn. 11), 1. Abschnitt Rn. 114; v. *Arnauld*, Völkerrecht, 4. Aufl. 2019, Rn. 196; *Dabm/Delbrück/Wolfrum* (Fn. 11), S. 514.

¹⁴ *EuGH*, Urt. v. 25.2.2010, C-386/08, *Firma Brita GmbH ./.* Hauptzollamt Hamburg-Hafen, Rn. 41 f.

¹⁵ *Klabbers*, The Concept of Treaty in International Law, 1996, S. 47.

andere Völkerrechtssubjekte Verträge schließen können.¹⁶ Die EU ist *kein Staat*¹⁷, besitzt aber gemäß Art. 47 EUV Völkerrechtspersönlichkeit und ist damit eine rechtsfähige Internationale Organisation.¹⁸ Was die Schriftform anbelangt, so ist auch anerkannt, dass in mündlicher Form geschlossene Verträge bindend sein können.¹⁹ Zuletzt muss der Vertrag dem Völkerrecht unterworfen sein. Ob das der Fall ist, bestimmt sich nach dem Parteiwillen. Der Rechtsbindungswille ist damit das wichtigste Kriterium für den Vertrag.²⁰

Es gilt also Folgendes: Ein völkerrechtlicher Vertrag ist (1) eine Übereinkunft, die (2) von Staaten oder anderen Völkerrechtssubjekten (3) in schriftlicher oder sonst aufgezeichneter Weise geschlossen wird und (4) dem Völkerrecht unterworfen ist.²¹

Die WVK vermittelt nur ein sehr weites und relativ ungenaues Verständnis von Verträgen.²² Im nächsten Schritt ist deshalb danach zu fragen, ob der europarechtliche Vertragsbegriff die allgemeine Definition der WVK konkretisieren kann.

2. Die Übereinkunft im Sinne von Art. 216 AEUV

Das EU-Primärrecht sieht einen eigenen Terminus für Verträge zwischen Völkerrechtssubjekten vor. Die maßgebliche Vorschrift ist Art. 216 AEUV. Er regelt die Zuständigkeit der Union zum Abschluss *internationaler Übereinkünfte*.²³ Art. 216 AEUV setzt dabei die Fähigkeit der EU voraus, völkerrechtlich handlungsfähig zu sein. Die Rechtsfähigkeit der EU ergibt sich – wie oben gesehen – aus Art. 47 EUV.²⁴ Der *EuGH* hat ausgeführt, dass eine Übereinkunft i. S. d. Art. 216 AEUV „jede von Völkerrechtssubjekten eingegangene bindende

¹⁶ Hollis, in: Hollis, *The Oxford Guide to Treaties*, 2014, S. 22.

¹⁷ Oppermann, in: Oppermann/Classen/Nettesheim, *Europarecht*, 8. Aufl. 2018, § 4 Rn. 21; Vitzthum, in: Vitzthum/Proelß (Fn. 11), 1. Abschnitt Rn. 43.

¹⁸ Ruffert, in: Callies/Ruffert (Fn. 7), Art. 47 EUV Rn. 5.

¹⁹ Vitzthum, in: Vitzthum/Proelß (Fn. 11), 1. Abschnitt Rn. 115; v. Arnould (Fn. 13), Rn. 190; Dahm/Delbrück/Wolfrum (Fn. 11), S. 543.

²⁰ Hollis, in: Hollis (Fn. 16), S. 25.

²¹ *Ebd.*, S. 19.

²² In diesem Sinne auch Klabbers (Fn. 15), S. 72: „The elements mentioned in the treaty definitions of the 1969 and 1986 Conventions are of little avail“.

²³ Migele, in: Streinz, *EUV/AEUV*, 3. Aufl. 2018, Art. 216 Rn. 1.

²⁴ *Ebd.*, Art. 216 Rn. 3; Craig/Búrca, *EU Law – Text, cases and materials*, 6. Aufl. 2015, S. 355.

Verpflichtung ungeachtet ihrer Form“ ist.²⁵ Damit ist das unionsrechtliche Vertragsverständnis deckungsgleich mit dem der WVK.²⁶

3. Das sogenannte „*soft law*“

Das Gegenstück zum völkerrechtlichen *hard law* – zu dem auch Verträge gehören – ist das sog. *soft law*. Es stellt keine Völkerrechtsquelle dar. Und schon der Begriff an sich ist missverständlich. In ihm steckt zwar das Wort „Recht“, aber aus rechtslogischen Gesichtspunkten kann es gar kein *Recht* sein. Eine Einteilung in „stärker“ und „schwächer“ geltendes Recht verbietet sich.²⁷ Nur was ist *soft law* dann? Im Lichte der Durchsetzungsschwäche des Völkerrechts stellt *Klabbers* zu Recht die Frage, warum sich Staaten überhaupt einer Unterscheidung zwischen *hard* und *soft law* bemühen.²⁸

Freilich, einen Nutzen hat dies v. a. aus politischer Sicht: Staaten können sich gegenseitig Zugeständnisse machen, ohne sich dabei rechtlich zu binden. Prominente Beispiele sind das Kommuniqué der Jalta-Konferenz (1945)²⁹ oder die Schlussakte von Helsinki (1975). Letztere wäre angesichts der blockpolitischen Spaltung nicht als Vertrag zustande gekommen³⁰ – zu den Unterzeichnern gehörten u. a. die UdSSR, die DDR, die USA und die BRD³¹. Unter das „*soft law*“ fallen dementsprechend auch die bereits am Rande erwähnten politischen Abmachungen.

4. Abgrenzung von Vertrag und „*soft law*“

Gleich wie im deutschen Zivilrecht³² besteht ein völkerrechtlicher Vertrag aus mindestens zwei übereinstimmenden Willenserklärungen, die auf die Begründung, Änderung oder Aufhebung bestimmter Rechtsbeziehungen

²⁵ *EuGH*, Gutachten 1/75 v. 11.11.1975, Slg. 1975, 1355 (1360) (damals noch zur Bedeutung von „Abkommen“ des Art. 228 Abs. 1 Uabs. 2 EGV) sowie *EuGH*, Urt. v. 24. 3.2004, C-233/02, *Frankreich ./ . Kommission*, Rn. 45.

²⁶ *Mögele*, in: Streinz (Fn. 23), Art. 216 Rn. 5; in diesem Sinne auch *EuGH*, Gutachten 1/13 v. 14.10.2014, BeckEuRS 2014, 403969, Rn. 37 ff.

²⁷ *Vitzthum*, in: Vitzthum/Proelß (Fn. 11), 1. Abschnitt Rn. 152; *Dörr*, in: Ipsen (Fn. 12), Kap. 5 § 21 Rn. 9; *Thürer*, „Soft Law“ – eine neue Form von Völkerrecht?, *ZSchwR* 126 (1985), 429 (452 f.).

²⁸ *Klabbers*, *Informal instruments before the European Court of Justice*, *CML Rev.* 31 (1994), 997 (997 f.).

²⁹ Text abgedruckt in *Berber*, *Völkerrecht Dokumentensammlung Band II: Konfliktrecht*, 1967, S. 2275 ff.

³⁰ *Vitzthum*, in: Vitzthum/Proelß (Fn. 11), 1. Abschnitt Rn. 67.

³¹ *Bundeszentrale für politische Bildung*, 35 Jahre Helsinki-Schlussakte, bpb.de, 30.7.2010, abrufbar unter: <http://www.bpb.de/politik/hintergrund-aktuell/69039/35-jahre-helsinki-schlussakte-30-07-2010>.

³² Statt vieler: *Brox/Walker*, *Allgemeiner Teil des BGB*, 43. Aufl. 2019, § 4 Rn. 10 ff.

gerichtet sind³³. Entscheidendes Abgrenzungskriterium des Vertrags zur unverbindlichen Abmachung ist der Rechtsbindungswille.³⁴ Damit ist der zum Ausdruck gebrachte Wille der Parteien gemeint, mit ihrer Einigung rechtliche Bindungswirkung zu erzeugen.³⁵ Er ist im Völkerrecht unabdingbar.³⁶ In der Regel wird der Wille spätestens durch Unterzeichnung erkennbar, gefolgt von der Ratifikation durch die Parteien.³⁷ Doch nicht immer ist der Parteiwille so einfach zu deuten. Die Rechtsprechung und die Völkerrechtswissenschaft haben aus diesem Grund eine Reihe von Indikatoren herausgearbeitet, anhand derer die Bestimmung des Parteiwillens vorgenommen werden kann.

a) *Internationale Rechtsprechung*

aa) *Aegean Sea Continental Shelf Case (1978)*³⁸

In den 1970er Jahren stritten die Türkei und Griechenland über die Nutzung des ägäischen Festlandssockels. Auslöser war die Suche der Türken nach Erdöl in der Ägäis. Griechenland wollte mit einer Klage vor dem *IGH* die Untersagung der türkischen Aktivitäten erreichen und die Anteile beider Staaten am Festlandssockel feststellen lassen.³⁹ Dies war der erste Fall, in dem sich der *IGH* mit der Frage beschäftigen musste, ob eine mehrdeutige Erklärung rechtlich bindend ist oder nicht.⁴⁰

Die griechische Regierung stützte die Zuständigkeit des *IGH* auf eine gemeinsame Presseerklärung der Premierminister beider Staaten aus dem Jahr 1975 (fortan: „Kommunique“). Die entscheidende Stelle in der englischen Übersetzung aus dem Französischen lautet:

„They decided that those problems should be resolved peacefully by means of negotiations and as regards the continental shelf of the Aegean Sea by the International

³³ Statt aller: *Vitzthum*, in: *Vitzthum/Proelß* (Fn. 11), 1. Abschnitt Rn. 115.

³⁴ *Klabbers* (Fn. 15), S. 65.

³⁵ *Vitzthum*, in: *Vitzthum/Proelß* (Fn. 11), 1. Abschnitt Rn. 115.

³⁶ *Rosenne*, *Treaties, conclusion and entry in force*, in: *Bernhardt, Encyclopedia of Public International Law, Volume Four, 2000*, S. 932 (933); a. A. *IGH*, *Maritime Delimitation and Territorial Questions between Qatar and Bahrain (Katar v. Bahrain)*, Urt. v. 1.7.1994, *ICJ Reports 1994*, 112 (122 Rn. 29). Der *IGH* geht davon aus, dass es auf den Rechtsbindungswillen nicht mehr ankommt, wenn der Wortlaut *eindeutig* für eine völkerrechtliche Verbindlichkeit spricht.

³⁷ *Rosenne*, in: *Bernhardt* (Fn. 36), S. 932 (933); *Heintschel von Heinegg*, in: *Ipsen* (Fn. 12), Kap. 4 § 13 Rn. 16 ff.; v. *Arnauld* (Fn. 13), Rn. 203.

³⁸ *IGH*, *Aegean Sea Continental Shelf Case (Griechenland v. Türkei)*, Urt. v. 19.12.1978, *ICJ Reports 1978*, 3 ff.

³⁹ *Dörr*, *Kompendium völkerrechtlicher Rechtsprechung*, 2. Aufl. 2014, Fall 25 S. 360.

⁴⁰ *Heusel*, „Weiches“ Völkerrecht – Eine vergleichende Untersuchung typischer Erscheinungsformen, 1991, S. 98.

*Court at The Hague. (...) They decided to bring forward the date of the meeting of experts concerning the question of the continental shelf.*⁴¹

Darin sah die griechische Regierung die Unterwerfung der Parteien unter die IGH-Jurisdiktion i. S. d. Art. 36 Abs. 1 IGH-Statut.⁴² Dagegen bestritt die türkische Regierung, dass es sich bei dem Kommuniké um einen völkerrechtlichen Vertrag handelt. Sie stellte sich auf den Standpunkt, man habe die streitige Frage zunächst durch Gespräche lösen wollen und keinesfalls eine direkte Vorlage an den IGH intendiert.⁴³

Der *Gerichtshof* stellte in seinem Urteil fest, dass es für die Rechtsverbindlichkeit nicht auf die äußere Form des Kommunikés ankomme. Die Rechtsnatur sei anhand des tatsächlichen Wortlauts und der Begleitumstände zu ermitteln.⁴⁴ Die Frage, ob es sich um ein rechtsverbindliches Abkommen handelte, ließ der *Gerichtshof* letztlich offen.⁴⁵

bb) *Qatar v. Bahrain* (1994)⁴⁶

Dem zweiten Fall lagen Gebietsstreitigkeiten um die Hawar-Inseln im Persischen Golf zwischen Katar und Bahrain zugrunde. Katar hatte nach mehreren vergeblichen Vermittlungsversuchen seitens Saudi-Arabiens dem IGH die Streitigkeiten unterbreitet. Die katarische Regierung berief sich dabei auf zwei „Verträge“⁴⁷, die die Außenminister Katars und Bahrans in Anwesenheit des saudischen Außenministers am Rande eines Treffens des Golf-Kooperationsrats im Jahr 1990 in Doha geschlossen hätten. Relevant ist v. a. der zweite „Vertrag“. Der ursprüngliche Text war auf Arabisch. Die englische Übersetzung Bahrans lautet:⁴⁸

„The following was *agreed*:

⁴¹ IGH, Aegean Sea Continental Shelf Case (*Griechenland v. Türkei*), Urt. v. 19.12.1978, ICJ Reports 1978, 3 (39 f. Rn. 97), (Hervorhebungen durch den Autor).

⁴² Heusel (Fn. 40), S. 98.

⁴³ IGH, Aegean Sea Continental Shelf Case (*Griechenland v. Türkei*), Urt. v. 19.12.1978, ICJ Reports 1978, 3 (40 f. Rn. 99).

⁴⁴ *Ebd.*, S. 39 Rn. 96.

⁴⁵ Heusel (Fn. 40), S. 100.

⁴⁶ IGH, Maritime Delimitation and Territorial Questions between Qatar and Bahrain (*Katar v. Bahrain*), Urt. v. 1.7.1994, ICJ Reports 1994, 112 ff.

⁴⁷ *Ebd.*, Rn. 20: „*international agreements*“.

⁴⁸ Die Übersetzungen der beiden Staaten aus dem Arabischen ins Englische sind unterschiedlich. Da das aber keinen Einfluss auf die Rechtsnatur hat, sondern lediglich auf die Frage, ob es Katar möglich war, einseitig Klage beim IGH zu erheben, wird auf die Aufführung beider Übersetzungen verzichtet.

- (1) *to reaffirm* what was previously agreed between the two states;
- (2) The good offices of (...) King Fahd (...) will continue (...) until (...) may 1991. The two parties *may*, at the end of this period, *submit the matter to the International Court of Justice*.⁴⁹

Katar argumentierte, dass die Parteien damit vertraglich vereinbart hätten, dass der IGH für die Streitigkeiten zuständig ist. Demgegenüber behauptete Bahrain, es liege überhaupt kein Vertrag vor, da es sich bei der Erklärung lediglich um ein Gesprächsprotokoll handele.⁵⁰

Mit Bezug auf Art. 2 Abs. 1 lit. a WVK machte der *Gerichtshof* deutlich, dass sowohl Form als auch Bezeichnung eines Vertrages grundsätzlich keine Auswirkungen auf seine Wirksamkeit haben. Ferner zitierte er das *Aegean Sea-Urteil* und bestätigte, dass die Rechtsnatur der Erklärung anhand des Wortlauts und der Begleitumstände zu ermitteln sei.⁵¹

Schließlich kam er zum Ergebnis, dass beide Erklärungen Verträge darstellten und begründete damit seine Zuständigkeit für die Streitigkeit.⁵² Einzig Richter *Oda* bekannte in seiner *dissenting opinion*, dass die Intention des bahrainischen Außenministers, der nach eigener Aussage zu keiner Zeit einen Vertrag schließen wollte, beachtlich sei und folgerte daraus, dass – mangels Bindungswillens – kein Vertrag geschlossen wurde.⁵³

cc) Schlussfolgerungen aus den Fällen *Aegean Sea* und *Qatar v. Bahrain*

Um zu bestimmen, ob ein Vertrag vorliegt, sind der tatsächliche Wortlaut sowie die Umstände seines Zustandekommens zur Auslegung heranzuziehen. Die äußere Form ist dabei unerheblich.⁵⁴ Zählt eine Erklärung Verpflichtungen auf, denen die Parteien zugestimmt haben, ist dies ein starkes Indiz für das Vorliegen eines Vertrages.⁵⁵ Daraus folgt, dass die Auslegung des Rechtsbindungswillens

⁴⁹ IGH, *Maritime Delimitation and Territorial Questions between Qatar and Bahrain (Katar v. Bahrain)*, Urt. v. 1.7.1994, ICJ Reports 1994, 112 (119 Rn. 19), (Hervorhebungen durch den Autor).

⁵⁰ *Ebd.*, S. 119 f. Rn. 20, S. 121 Rn. 25.

⁵¹ *Ebd.*, S. 120 f. Rn. 23.

⁵² *Ebd.*, S. 121 Rn. 25: „They constitute an international agreement“.

⁵³ *Dissenting Opinion of Judge Oda, IGH, Maritime Delimitation and Territorial Questions between Qatar and Bahrain (Katar v. Bahrain)*, Urt. v. 1.7.1994, ICJ Reports 1994, 133 (138 f. Rn. 16 f.).

⁵⁴ Siehe auch IGH, *Pulp Mills on the River Uruguay (Argentinien v. Uruguay)*, Urt. v. 20.4.2010, ICJ Reports 2010, 14 (64 f. Rn. 133 ff.).

⁵⁵ IGH, *Maritime Delimitation and Territorial Questions between Qatar and Bahrain (Katar v. Bahrain)*, Urt. v. 1.7.1994, ICJ Reports 1994, 112 (121 Rn. 25).

anhand objektiver Kriterien zu erfolgen hat. Subjektive Belange finden grundsätzlich keine Berücksichtigung.⁵⁶

b) *Völkerrechtswissenschaft*

aa) Zwingende Kriterien

Es gibt nur wenige Abgrenzungskriterien, die ein sicheres Indiz für das Vorliegen des Rechtsbindungswillens darstellen. Zu nennen wäre die Ratifikation der Vereinbarung.⁵⁷ Demgegenüber impliziert eine fehlende Ratifikation noch keinen mangelnden Rechtsbindungswillen.⁵⁸ Das hat den Grund, dass die Ratifikation starker Ausdruck des Bindungswillens ist,⁵⁹ umgekehrt aber nicht konstitutiv für diesen ist. Ferner wäre die Aufnahme einer Streitbeilegungsklausel in das Vertragswerk, z. B. durch Anerkennung der Zuständigkeit des *IGH* in Auslegungs- und Anwendungsfragen, ein zwingendes Indiz für das Vorliegen des Rechtsbindungswillens.⁶⁰ Ein sicheres Indiz für einen fehlenden Rechtsbindungswillen ist der Ausschluss der Registrierbarkeit der Abmachung gemäß Art. 102 SVN, denn nach der Vorschrift können nur *Verträge* und sonstige internationale Übereinkünfte registriert werden.⁶¹

bb) Nichtzwingende Kriterien

Die Zahl der nichtzwingenden Kriterien ist hingegen groß. Ins Spiel kommen hier auch Umstände, Form und Terminologie sowie der Inhalt.⁶² Der Wortlaut muss den Schluss zulassen, dass sich die Parteien binden wollten. Dies kann durch die Verwendung von Ausdrücken wie *agree*, *decide*, *shall* oder *should*⁶³ geschehen. Vorsicht ist bei vermeintlich „weichen“ Formulierungen geboten. Vager Ausdruck und mangelnde Präzision beeinflussen zwar nicht den Rechtscharakter einer Vereinbarung, sprechen aber dennoch gegen einen Bindungswillen der Parteien.⁶⁴ In solchen Grenzfällen können Indizien nur

⁵⁶ Vgl. *IGH*, Maritime Delimitation and Territorial Questions between Qatar and Bahrain (*Katar v. Bahrain*), Urt. v. 1.7.1994, ICJ Reports 1994, 112 (121 f. Rn. 27): „The Court does not find it necessary to consider what might have been the intentions of the Foreign Minister“; a. A. Judge *Oda* (Fn. 53), S. 133 (138 Rn. 16).

⁵⁷ *Rotter*, Völkerrechtlicher Vertrag und außerrechtliche Abmachung, in: FS Verdross, 1971, S. 413 (432); v. *Arnauld* (Fn. 13), Rn. 203.

⁵⁸ Siehe *IGH*, Maritime Delimitation and Territorial Questions between Qatar and Bahrain (*Katar v. Bahrain*), Urt. v. 1.7.1994, ICJ Reports 1994, 112 (122 Rn. 29).

⁵⁹ *Klabbers* (Fn. 15), S. 74.

⁶⁰ Vgl. Art. 36 Abs. 2 lit. a *IGH*-Statut oder *Rotter* (Fn. 57), S. 432.

⁶¹ *Heusel* (Fn. 40), S. 292.

⁶² v. *Arnauld* (Fn. 13), Rn. 193; *Heintschel von Heinegg*, in: Ipsen (Fn. 12), Kap. 4 § 12 Rn. 3.

⁶³ *Anthony Aust* hat eine vergleichende Liste vorgelegt, in: *Aust*, Modern Treaty Law and Practice, 2. Aufl. 2012, Anhang G.

⁶⁴ *Bernhardt*, Treaties, in: *Bernhardt* (Fn. 36), S. 928; *Heusel* (Fn. 40), S. 295 f.

kumulativ zu einem sicheren Ergebnis führen; alleine vermag der Wortlaut dann nicht mehr zu überzeugen.

Was den Inhalt angeht, so muss eine Vereinbarung – wenn auch nur implizit – konkrete Rechte und Pflichten enthalten, um einen Vertrag zu begründen.⁶⁵ Ähnlich dem im deutschen Zivilrecht bekannten Prinzip *do ut des* weisen gegenseitige rechtliche Verpflichtungen, im Gegensatz zu bloßen Handlungsempfehlungen, auf die Absicht hin, rechtliche Verbindlichkeit zu schaffen.

Der Rechtsbindungswillen kann sich auch aus Begleitdokumenten ableiten lassen.⁶⁶ Sie können Hinweise auf die Intentionen⁶⁷ der beteiligten Staaten oder Internationalen Organisationen liefern. So kann es z. B. eine Rolle spielen, wo sich die Parteien trafen, wie das Treffen gegenüber der Öffentlichkeit bezeichnet wurde, wer an dem Treffen teilgenommen hat oder ob sich aus vorbereitenden Dokumenten unter Umständen der Rechtsbindungswille ergibt⁶⁸. Auch hier ist Zurückhaltung geboten.

Während die Form nur ein unterstützendes Indiz ist, können Formalitäten Bedeutung erlangen. So *kann* eine Unterschrift ein Indiz für den Bindungswillen sein.⁶⁹ Aber auch damit sollte behutsam umgegangen werden. Die Schlussakte von Helsinki⁷⁰ wurde feierlich unterzeichnet, sollte aber lediglich Grundsätze für das künftige Verhalten der Beteiligten niederlegen und keinesfalls rechtlich bindend sein.⁷¹

Schließlich kann auch das spätere Verhalten der Beteiligten einen Hinweis liefern, ob sich die Parteien rechtlich binden wollten oder nicht. Dazu zählen Äußerungen bzgl. der Rechtsnatur und Reaktionen auf die Verletzung der Vereinbarung. Rechtsbindungswille liegt insbesondere dann nahe, wenn vereinbarungstreues Partieverhalten nachteiliger ist als vereinbarungsbrechendes Verhalten.⁷²

⁶⁵ *Münch*, Non-binding agreements, in: Bernhardt, Encyclopedia of Public International Law, Volume Three, 1997, S. 606 (610); *Heintschel von Heinegg*, in: Ipsen (Fn. 12), Kap. 4 § 12 Rn. 3.

⁶⁶ *Klabbers* (Fn. 15), S. 74.

⁶⁷ Vgl. insoweit schon oben die *dissenting opinion* von Judge *Oda* (Fn. 53), S. 138 Rn. 16.

⁶⁸ *Kolb*, The Law of Treaties – An Introduction, 2016, S. 151.

⁶⁹ *Ebd.*, S. 75.

⁷⁰ OSZE, Schlussakte von Helsinki, 1.8.1975, abrufbar unter: <https://www.osce.org/de/mc/39503>.

⁷¹ *Vitzthum*, in: Vitzthum/Proelß (Fn. 11), 1. Abschnitt Rn. 67.

⁷² *Heusel* (Fn. 40), S. 298.

cc) Zwischenergebnis: Erkenntnisse der Völkerrechtswissenschaft

Die Völkerrechtsliteratur hat der Rechtsprechung des *IGH* zusätzliche Kriterien hinzugefügt. Neben den zwingenden Abgrenzungskriterien gehört dazu auch das spätere Verhalten der Parteien. Darüber hinaus sind fakultativ Kriterien heranzuziehen, die für sich allein den Rechtsbindungswillen nicht zu ermitteln vermögen, aber zusammen mit anderen Kriterien das Bild derart verdichten können, dass ein Bindungswillen naheliegt.

III. Abschließende Bemerkungen zum ersten Teil

Am Ende des ersten Teils steht die Feststellung, dass das Völkervertragsrecht sich im Wesentlichen mit denselben Problemen mühen muss wie das Privatrecht. Dass die Abgrenzung von *binding* und *non-binding agreements* durch Auslegung auf sehr wackligen argumentativen Füßen steht, macht die Sache nicht einfacher. Auslegung ist Fluch und Segen der juristischen Methodenlehre zugleich.⁷³ Das sickert bis ins Völkerrecht durch.

C. Zweiter Teil: Die EU-Türkei-Erklärung vom März 2016

Im zweiten Teil soll kurz auf Entstehungsgeschichte und Inhalt der Erklärung eingegangen werden. Danach folgt die wissenschaftliche Kritik sowohl aus der Perspektive der Judikatur als auch der Literatur. Den Abschluss bilden eine eigene Einschätzung sowie ein Ausblick auf das am 12.9.2018 abgeschlossene *EuGH*-Verfahren.

I. Entstehungsgeschichte, Inhalt und Folgen

1. Entstehungsgeschichte

Im Zusammenhang mit der Erklärung vom 18.3.2016 sind eine Reihe anderer Erklärungen und Abkommen zu beachten. Es empfiehlt sich daher, mit einem Blick auf das Jahr 2014 zu beginnen: Nach mehr als zehn Jahren zäher Verhandlungen trat am 1.10.2014 das europäisch-türkische Rückübernahmeabkommen (RückübAbk) in Kraft.⁷⁴ Es betraf zunächst nur die ohnehin völkergewohnheitsrechtlich anerkannte Rückübernahme eigener

⁷³ Auslegung als juristische Methode ist einerseits unverzichtbarer Teil der Rechtsanwendung. Andererseits ist sie nach wie vor Gegenstand des grundlegenden rechtstheoretischen Diskurses. Zur Rechtsanwendung und ihren Problemen ausführlich *Rüthers/Fischer/Birk*, Rechtstheorie, 10. Aufl. 2018, Kap. 4.

⁷⁴ *Schmidt*, Die Rückübernahmeabkommen der EU und der Kompetenzkonflikt mit ihren Mitgliedstaaten, 2016, S. 101.

Staatsangehöriger.⁷⁵ Erst ab dem 1.10.2017 sollte auch die Rücknahme von Drittstaatsangehörigen dazukommen.⁷⁶ Trotzdem diente es ab 2015 als Grundlage für weitere Maßnahmen. Auf sie soll im Folgenden in der gebotenen Kürze eingegangen werden:

Die Migrationskrise hielt Europa Anfang 2016 – nach ihrem Höhepunkt im Herbst 2015 – immer noch auf Trab, so dass eine Zusammenarbeit mit der Türkei, der eine strategisch wichtige Position am „Tor nach Europa“ zukommt, zu diesem Zeitpunkt alternativlos war. Deshalb kamen auf dem Höhepunkt der Migrationskrise im November 2015 die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten der EU und der Türkei in Brüssel zusammen, um über die Intensivierung der Zusammenarbeit im Bereich der Migrationssteuerung zu verhandeln.⁷⁷ Beim ersten Treffen am 29.11.2015 verständigten sich die Parteien darauf, das RückübnAbk bereits ab Juni 2016 vollumfänglich anzuwenden.⁷⁸ Im Gegenzug erklärte sich die EU bereit, die Türkei mit 3 Mrd. € zu unterstützen sowie die Visaliberalisierung für türkische Staatsangehörige ebenso voranzutreiben wie den Beitrittsprozess der Türkei zur EU.⁷⁹

Am 8.3.2016 kamen die Staats- und Regierungschefs der EU und der türkische Ministerpräsident *Abmet Davutoğlu* erneut zusammen. Am Ende dieses Treffens hatten sich im Wesentlichen schon die Punkte der späteren EU-Türkei-Erklärung herauskristallisiert.⁸⁰

Am 18.3.2016 folgte ein Treffen der Mitglieder des Europäischen Rates mit ihrem türkischen Amtskollegen. Dies war die Geburtsstunde der EU-Türkei-Erklärung.

2. Inhalt

Der volle Text der Erklärung ist auf der gemeinsamen Seite des Europäischen Rates und des Rates der Europäischen Union abrufbar.⁸¹ Aus dem Grund wird an dieser Stelle der Inhalt nur in seinen Grundlagen wiedergegeben. In die Erklärung wurde die Bestimmung aufgenommen, dass ab dem 20.3.2016 *alle*

⁷⁵ *Hailbronner*, Rückübernahme eigener und fremder Staatsangehöriger – Völkerrechtliche Verpflichtungen der Staaten, 1996, S. 20; *Schmidt* (Fn. 74), S. 39 oder auch *EuGH*, Urt. v. 4.12.1974, C-41/74, *Van Duyn* ./ . *Home Office*, Rn. 21, 23.

⁷⁶ *Hofmann/Schmidt*, Die Erklärung EU-Türkei vom 18.3.2016 aus rechtlicher Perspektive, NVwZ-Extra 11/2016, 1 (2).

⁷⁷ Presseerklärung des Rates 870/15 v. 29.11.2015.

⁷⁸ Ebd., Nr. 5.

⁷⁹ Ebd., Nr. 4, 5 und 6.

⁸⁰ Pressemitteilung des Rates 807/16 v. 8.3.2016.

⁸¹ Pressemitteilung des Europäischen Rates 151/16 v. 18.3.2016.

neuen irregulären Migranten, die Griechenland über die Ägäis erreichen, in die Türkei zurückgeführt werden. Dabei werde das Völker- und EU-Recht uneingeschränkt gewahrt. Die Maßnahme sei *vorübergehend* zur Beendigung des menschlichen Leids und zur Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung von Nöten. *Die Kosten für die Rückführungen trage die EU.*⁸² Ferner soll für jeden ab dem 20.3.2016 von den griechischen Inseln in die Türkei rückgeführten Syrer *ein anderer Syrer aus der Türkei in der EU neuangesiedelt* werden. Dafür werde in Zusammenarbeit mit dem United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) ein Mechanismus geschaffen. Vorrang sollen diejenigen haben, die vorher nicht schon versucht haben, illegal in die EU einzureisen oder eingereist sind. Sobald der irreguläre Flüchtlingsstrom zwischen der Türkei und der EU geendet hat oder zumindest erheblich zurückgegangen ist, werde *eine Regelung zur freiwilligen Aufnahme aus humanitären Gründen aktiviert*. Weitere Zugeständnisse betrafen den Visaliberalisierungsprozess, die Zollunion sowie die Beitrittsverhandlungen und die beschleunigte Auszahlung der 3 Mrd. € aus der Flüchtlingsfazilität.⁸³

3. Folgen

Die Auswirkungen der Erklärung dokumentierte die EU-Kommission in bisher sieben Fortschrittsberichten.⁸⁴ Seit Beginn der Umsetzung ist die Zahl der Todes- und Vermisstenfälle in der Ägäis stark zurückgegangen. Das ist zweifelsohne ein Erfolg. Mit Blick auf den 1:1-Mechanismus zeichnet sich folgendes Bild: 8854 Syrer wurden in der EU neu angesiedelt und 1896⁸⁵ Migranten in die Türkei rückgeführt.⁸⁶ Die Bilanz zeigt, dass sich der 1:1-Mechanismus in der Realität als Augenwischerei erwiesen hat. Ebenso stockend voran kommen die Finanzhilfen sowie die Visaerleichterungen für türkische Staatsangehörige.⁸⁷ Einzig der Druck auf die griechischen Ägäis-Inseln ist durch konsequenteres Handeln seitens der türkischen Behörden merklich gesunken.

II. Urteil des *Europäischen Gerichts* vom 28.2.2017

Kann also diese nicht mehr als zweiseitige Erklärung wirklich einen völkerrechtlichen Vertrag zwischen der EU und der Türkei darstellen? Davon

⁸² Pressemitteilung des Europäischen Rates 144/16 v. 18.3.2016, Nr. 1.

⁸³ Ebd., Nr. 2, 5, 6 und 8.

⁸⁴ 7. Fortschrittsbericht der Kommission v. 6.9.2017, COM(2017)470 final (Stand 1.10.2018).

⁸⁵ Ausweislich des 7. Fortschrittsberichts wurden von den 1896 aber nur 1307 Personen aufgrund der EU-Türkei-Erklärung in die Türkei rückgeführt.

⁸⁶ 7. Fortschrittsbericht der Kommission v. 6.9.2017, COM(2017)470 final, S. 2, 5, 10.

⁸⁷ *Robländer*, EU-Türkei-Erklärung – Saubere Lösung oder schmutziger Deal?, KJ 50 (2017), 81 (86).

waren zumindest drei Asylbewerber ausgegangen, die Nichtigkeitsklagen gemäß Art. 263 AEUV vor dem *EuG* bemühten. Exemplarisch dient das Urteil in der Rs. T-192/16 als Untersuchungsgegenstand. Klageziel war die Nichtigkeitsklärung der EU-Türkei-Erklärung vom 18.3.2016. Klagegegner war der Europäische Rat.⁸⁸

1. Vorgeschichte und Stellungnahmen der Parteien

Das *Gericht* eröffnete sein Urteil mit einer Zusammenfassung der Vorgeschichte. Danach gab das *Gericht* die aus seiner Sicht entscheidungserheblichen Passagen der Erklärung im Wortlaut wieder.⁸⁹

Auf Anfrage des *Gerichts* brachte der Europäische Rat vor, dass nach seiner Kenntnis weder eine Übereinkunft noch ein Vertrag geschlossen worden sei. Die via Pressemitteilung veröffentlichte Erklärung sei lediglich „Frucht eines internationalen Dialogs zwischen den Mitgliedstaaten und der Türkei“ und angesichts ihres Inhalts auch nicht rechtlich bindend.⁹⁰ Auch die Kommission nahm diesen Standpunkt ein, bezog sich aber auf die verwendete Sprache. Durch das Vokabular – im Besonderen das englische Wort „will“ – sei klar zum Ausdruck gebracht worden, dass die Erklärung eine politische Abmachung darstellt.⁹¹ Der Rat negierte seine Beteiligung am Verfahren und legte dar, dass auch er die Erklärung weder für einen Vertrag noch für eine Übereinkunft halte.⁹²

Der Kläger hingegen führte aus, gerade die verwendete Sprache (hier das Wort „agree“) sei Hinweis auf die rechtliche Bindung. Außerdem sei die Übereinkunft sehr wohl im Namen der Union geschlossen worden, wie das Fehlen des Wortes „Mitgliedstaaten“ in der Pressemitteilung zeige.⁹³

2. Rechtliche Würdigung

In ihrer rechtlichen Würdigung widmeten sich die Richter in Luxemburg weit ausführlicher der Frage nach ihrer Zuständigkeit als der Frage, welcher Rechtsnatur die Erklärung denn sei. In seinen Erwägungen bemerkt das *EuG* zunächst, dass der Anwendungsbereich von Art. 263 AEUV nur eröffnet sei, wenn es sich bei der angegriffenen Handlung um eine Handlung eines Organs,

⁸⁸ *EuG*, Beschl. v. 28.2.2017, T-192/16, NF ./.. *Europäischer Rat*.

⁸⁹ *Ebd.*, Rn. 8 f.

⁹⁰ *Ebd.*, Rn. 27.

⁹¹ *Ebd.*, Rn. 29.

⁹² *Ebd.*, Rn. 30 f.

⁹³ *Ebd.*, Rn. 32.

einer Stelle oder Einrichtung der EU handele, die Rechtswirkung entfalten sollte. Der Charakter als Pressemitteilung sei dafür unerheblich.⁹⁴

Die zu beantwortende Frage war also, ob es sich bei der Erklärung um eine Handlung eines Unionsorgans handelt. Der Europäische Rat ist ein Organ der EU (Art. 15 EUV). War er aber auch der Urheber der Erklärung? Bei der Beantwortung bezieht sich das *Gericht* zuerst auf den Inhalt der Erklärung. Dabei beschäftigt es sich hauptsächlich mit den Ausdrücken „EU“ und „Mitglieder des Europäischen Rates“. Dem Europäischen Rat zufolge bezogen sich diese Ausdrücke auf die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten. Man habe die Sprache im „journalistischen Kontext“ bewusst einfach halten wollen.⁹⁵

Zur genauen Bestimmung zog das *EuG* die Begleitdokumente des Treffens vom 18.3.2016 heran. Daraus ergab sich, dass am besagten Tag zwei getrennte Ereignisse stattfanden: Eine Tagung des Europäischen Rates ohne Anwesenheit des türkischen Ministerpräsidenten und ein Treffen der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten mit ihren türkischen Amtskollegen.⁹⁶ Daraus folgert das *Gericht*, dass es sich nicht um ein Treffen des Europäischen Rates mit den türkischen Vertretern handeln konnte.⁹⁷ Da es sich damit um keinen Akt eines Unionsorgans handelt, konstatierte das *Gericht* seine Unzuständigkeit. Lediglich in einem Satz hält das *Gericht* fest, dass es – wenn es sich überhaupt um eine internationale Übereinkunft handele – diese zwischen den Mitgliedstaaten und der Türkei zustande gekommen ist.⁹⁸

3. Kritik am Urteil

Für sein Urteil wurde das *EuG* heftig kritisiert.⁹⁹ *Cannizzaro* unterstellte: „The Court has bent the authority of the European judicial system to the demands of

⁹⁴ *EuG*, Beschl. v. 28.2.2017, T-192/16, NF ./.. *Europäischer Rat*, Rn. 42.

⁹⁵ *Ebd.*, Rn. 56 ff.

⁹⁶ *Ebd.*, Rn. 62 ff.

⁹⁷ *Ebd.*, Rn. 67.

⁹⁸ *Ebd.*, Rn. 70 ff.

⁹⁹ Unter anderem: *Bast* (Fn. 9), Rn. 6; *Cannizzaro*, Denialism as the supreme expression of Realism, *European Papers* Vol. 2 No. 1 (2017), 251 ff.; *Danisi*, Taking The ‚Union‘ out of ‚EU‘: The EU-Turkey Statement on the Syrian Refugee Crisis as an agreement between States under International Law, *EJIL: Talk!*, 20.4.2017, abrufbar unter: <https://www.ejiltalk.org/taking-the-union-out-of-eu-the-eu-turkey-statement-on-the-syrian-refugee-crisis-as-an-agreement-between-states-under-international-law/>; *Hofmann/Schmidt*, „EU-Türkei-Deal“ ohne Beteiligung der EU? – Die Beschlüsse des *EuG* zur Erklärung EU-Türkei vom 18. März 2016, *EuGRZ* 44 (2017), 317 (327) oder auch *Idriz*, The EU-Turkey statement or the „refugee deal“: the extra-legal deal of extraordinary times?, T. M. C. Asser Institute for International and European Law Research Paper No. 06/2017, S. 14, abrufbar unter: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3088888.

realpolitik“. Durch diese Vermeidungstaktik konnte die eigentliche Frage, nach der Vereinbarkeit der Erklärung mit Völker- und Europarecht offen gelassen werden.¹⁰⁰ Stattdessen schloss sich das *EuG* der mehr als fragwürdigen Argumentation des EU-Rates an, man habe aus journalistischen Gründen von „EU“ und „Mitgliedern des Europäischen Rates gesprochen“. In Anbetracht der Tatsache, dass nicht viele Menschen etwas mit den „Mitgliedern des Europäischen Rates“ anfangen können, ist die Argumentation, man habe dadurch vereinfachen wollen, geradezu paradox.

Es scheint fast so, dass das *EuG* sich von vornherein auf die Seite der EU-Organe gestellt hat, indem es lediglich Argumente berücksichtigt hat, die deren Ansicht stützen. Jedenfalls hat es einen Präzedenzfall dafür geschaffen, dass Mitgliedstaaten im Zuständigkeitsbereich der Union handeln dürfen¹⁰¹ und sich die EU-Exekutivorgane dadurch der demokratischen Kontrolle entziehen können¹⁰².

III. Kritische Beleuchtung durch die Wissenschaft

1. *Legally binding agreement*

a) *Rechtsverbindlichkeit*

Hauptbezugspunkt derer, die der Ansicht sind, es handele sich um ein *legally binding agreement*, ist die Terminologie der Erklärung. Zwar spreche die Bezeichnung für eine unverbindliche Abmachung.¹⁰³ Im Einklang mit der *Qatar v. Bahrain*-Rechtsprechung habe die Bezeichnung aber keine Aussagekraft. In das Zentrum der Überlegungen seien daher die Satzteile „The EU and Turkey today decided“¹⁰⁴ und „They agreed“¹⁰⁵ zu stellen.¹⁰⁶ Dabei sei auf die gewöhnliche

com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3080881 und *Limone*, Today's Court (non) decision on the (non) EU „deal“ (?) with Turkey, abrufbar unter: <https://free-group.eu/2017/03/01/the-todays-court-non-decision-on-the-non-eu-deal-with-turkey/>.

¹⁰⁰ *Cannizzaro* (Fn. 99), S. 257.

¹⁰¹ *Ebd.*, S. 256.

¹⁰² *Limone* (Fn. 99).

¹⁰³ *Gatti*, The EU-Turkey Statement: A Treaty That Violates Democracy, Teil 1, EJIL: Talk!, 18.4.2016, S. 3, abrufbar unter: <https://www.ejiltalk.org/the-eu-turkey-statement-a-treaty-that-violates-democracy-part-1-of-2/>.

¹⁰⁴ Pressemitteilung des Europäischen Rates 144/16 v. 18.3.2016 (Hervorhebung durch den Autor).

¹⁰⁵ *Ebd.* (Hervorhebung durch den Autor).

¹⁰⁶ *Heijer/Spijkerboer*, Is the EU-Turkey refugee and migration deal a treaty?, EU Law Analysis Blog, 7.4.2016, abrufbar unter: <http://eulawanalysis.blogspot.com/2016/04/is-eu-turkey-refugee-and-migration-deal.html>; *Cannizzaro*, Disintegration through law?, *European Papers* Vol. 1 No. 1 (2016), 3 (4); *Gatti* (Fn. 103), S. 3 f., 10.

Bedeutung der verwendeten Sprache zu achten.¹⁰⁷ Worte wie „entscheiden“ oder „vereinbaren“ drückten Verbindlichkeit aus. Es solle gerade nicht „auf etwas hingearbeitet werden“, wie das noch in früheren Erklärungen der Fall war. Die Abwesenheit von Modalverben (*shall* und *should*) ändere daran nichts.¹⁰⁸ Die verwendete Sprache drücke also, gerade im Vergleich zu früheren, offensichtlich unverbindlichen Formulierungen, den Rechtsbindungswillen aus.

Was den Inhalt betrifft, müsse mit dem *IGH* darauf abgestellt werden, dass ein Vertrag gegenseitige Verpflichtungen enthalten muss.¹⁰⁹ Die EU-Türkei-Erklärung sei insoweit ein atypisches internationales Übereinkommen, das das Gewand einer unverbindlichen Abmachung trage, aber beiden Seiten Verpflichtungen auferlege. Aus diesem Grund sei es ein *fully-fledged international agreement*.¹¹⁰ Die Vermutung für einen Vertrag werde auch durch die Tatsache gestützt, dass in der Erklärung unmittelbare finanzielle Zusagen gemacht werden (Kostenübernahme für die Rückführungen).¹¹¹

Auch *Roberts* stellt auf das Ziel und den Inhalt der Erklärung ab. Gerade durch das Eingehen von Verpflichtungen manifestiere sich der Rechtsbindungswille. Die Erklärung zähle demnach nicht nur bestehende Verpflichtungen auf.¹¹² Sie enthalte wesentlich neuartige Verpflichtungen. So z. B. den 1:1-Mechanismus.¹¹³ Der Mechanismus sei zwar schon früher – z. B. in der Erklärung vom 8.3.2016 – aufgetaucht, doch diese Erklärung sei klar unverbindlicher Art gewesen. Die Erklärung vom 18.3.2016 diene demnach dazu, die vorher unverbindlichen Maßnahmen in rechtsverbindliche Verpflichtungen umzuwandeln.¹¹⁴

So habe es auch die Kommission gesehen, die auf ihrer Website von einem *agreement* spricht¹¹⁵. Erst im Nachhinein habe sich die Kommission auf den Standpunkt gestellt, es handele sich um eine unverbindliche Abmachung, um einer Nichtigerklärung zu entkommen.

¹⁰⁷ *Danisi* (Fn. 99), S. 2.

¹⁰⁸ *Hofmann/Schmidt* (Fn. 76), S. 3 f.

¹⁰⁹ Siehe dazu oben **B. II. 4. a)** cc).

¹¹⁰ *Gatti* (Fn. 103), S. 3.

¹¹¹ *Heusel* (Fn. 40), S. 296.

¹¹² *Roberts*, The EU-Turkey Statement – Questions on Legality and Efficiency, Denver Journal of International Law & Policy, 15.5.2018, abrufbar unter: <http://dijlp.org/7245/the-eu-turkey-statement-questions-on-legality-and-efficiency/>.

¹¹³ *Heijer/Spijkerboer* (Fn. 106).

¹¹⁴ *Gatti* (Fn. 103), S. 4.

¹¹⁵ Presseerklärung der Kommission MEMO 16/963 v. 19.3.2016, abrufbar unter: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_16_963.

Ferner sei die Umsetzung der Erklärung ein Indiz für die Rechtsverbindlichkeit. Für *Spijkerboer* ist eine Änderung des *acquis communautaire* „a strong indication that the Statement is a treaty obliging the EU to implement it“.¹¹⁶ Auch das griechische Parlament hat zur Umsetzung der Erklärung ein Gesetz verabschiedet, dass es Migranten erlaubt, zum Zwecke der Rückführung in die Türkei nach Griechenland einzureisen.¹¹⁷ Das zeige: „Both parties intended to bind themselves“.¹¹⁸

Letztlich stehe der Vertragseigenschaft auch die mögliche Verletzung unionsinterner Verfahrensvorschriften nicht entgegen. Das ergibt sich aus der Rechtsprechung des *IGH*.¹¹⁹ Die Verletzung der institutionellen Rolle des Europäischen Parlaments bestätige aber den besorgniserregenden Trend, dass nationale Interessen immer häufiger Vorrang vor den Werten der EU erhielten. Das sei „bad for European democracy“.¹²⁰

Auch in der Erstellung der Fortschrittsberichte der Kommission manifestiere sich der verbindliche Charakter der Erklärung, da durch die Umsetzung der Eindruck erweckt wird, die EU sei gebunden.¹²¹ *Danisi* geht einen Schritt weiter: Durch die Umsetzung und die Fortschrittsberichte sei auf Seiten der Türkei das berechtigte Vertrauen geweckt worden, gebunden zu sein. Eine Antwort auf die Frage, warum die Beteiligten diese mehrdeutige Erklärung beschlossen haben, findet sich demgegenüber bei *Gatti*: Er unterstellt dem Europäischen Rat, versucht zu haben, die Erklärung als unverbindlich zu tarnen, um dem unionsinternen Ratifizierungsverfahren zu entkommen.¹²² *Cannizzaro* konstatiert desillusioniert, dass das Recht jahrzehntelang eine Schlüsselrolle bei der europäischen Integration spielte, mehr und mehr aber zum Werkzeug verkomme, um wieder ein Europa der souveränen Nationalstaaten herzustellen.¹²³

¹¹⁶ *Spijkerboer*, Minimalist reflections on Europe, refugees and law, *European Papers* Vol. 1 No. 1 (2016), 533 (551).

¹¹⁷ Das mutet auf den ersten Blick seltsam an, ist aber tatsächlich so, siehe *Slominski/Trauer*, How do Member States return unwanted Migrants?, *JCMS* Vol. 56 No. 1 (2018), 101 (109); *Heijer/Spijkerboer* (Fn. 106).

¹¹⁸ *Heijer/Spijkerboer* (Fn. 106); auch auf die Umsetzung als Rechtsverbindlichkeitsargument beruft sich *Idriz* (Fn. 99), S. 10.

¹¹⁹ *IGH*, Maritime Delimitation and Territorial Questions between Qatar and Bahrain (*Katar v. Bahrain*), Urt. v. 1.7.1994, *ICJ Reports* 1994, 112 (122 Rn. 29).

¹²⁰ *Heijer/Spijkerboer* (Fn. 106).

¹²¹ *Ebd.*

¹²² *Gatti* (Fn. 103), S. 4 f.

¹²³ *Cannizzaro* (Fn. 99), S. 6.

b) Teilweise Verbindlichkeit?

Hofmann und *Schmidt* differenzieren beim Inhalt der Erklärung nach Verpflichtungen und politischen Zusagen. Sie attestieren der Erklärung Janusköpfigkeit.¹²⁴ So seien die Neuansiedlung und die Kostenübernahme seitens der EU unstreitig verpflichtend, wohingegen die Visaliberalisierung, der Ausbau der Zollunion, die Verbesserung der humanitären Bedingungen in Syrien und der Beitritt der Türkei zur EU „offenkundig als politische Absichtserklärungen einzustufen“ seien und *keine* Rechtsverbindlichkeit entfalten könnten.¹²⁵

Sie gehen davon aus, dass der Teil der Erklärung, der die Rückführung aller illegaler Migranten in die Türkei vorsieht, als eine Vereinbarung zur vorläufigen Anwendung eines völkerrechtlichen Vertrages gemäß Art. 25 Abs. 1 lit. b WVK zu betrachten sei.¹²⁶

Ferner ist unter Nr. 6 der Erklärung von „above commitments“ zu lesen¹²⁷. In der Erklärung werde also konkret von „Verpflichtungen“ gesprochen. Das könne nur bedeuten, dass sich die Parteien im Austauschverhältnis binden wollten.¹²⁸ Die Union wollte aber auch nichtverbindliche Zusagen machen. Das spiegle sich im Wortlaut anderer Teile der Erklärung wider. Die dort verwendeten Worte wie „bekräftigen“ oder „begrüßen“ seien eindeutig unverbindlich. Das bedeute *e contrario*, dass die anderen Teile rechtsverbindlich sein müssten.¹²⁹

Trotz alledem kommen *Hofmann* und *Schmidt* zu dem Ergebnis, es handele sich um einen völkerrechtlichen Vertrag, dessen Verbindlichkeit sich auf die genannten Teile beschränke.¹³⁰

c) Ermittlung der Vertragsparteien

Wenn im Sinne der oben genannten Auffassungen davon ausgegangen wird, es handele sich um einen völkerrechtlichen Vertrag, ist in einem nächsten Schritt zwangsläufig die Frage zu stellen, zwischen wem dieser Vertrag geschlossen wurde. Das hat, wie eingangs dargestellt, auch rechtliche Konsequenzen für die Erklärung. Dass die Türkei Vertragspartei ist, liegt auf der Hand. Bei ihrem

¹²⁴ *Hofmann/Schmidt* (Fn. 76), S. 5.

¹²⁵ *Ebd.*

¹²⁶ *Ebd.*, S. 4.

¹²⁷ Pressemitteilung des Europäischen Rates 144/16 v. 18.3.2016, Nr. 6 (Hervorhebung durch den Autor).

¹²⁸ *Hofmann/Schmidt* (Fn. 76), S. 5.

¹²⁹ *Ebd.*

¹³⁰ *Ebd.*

europäischen Konterpart gestaltet sich die Beantwortung der Frage allerdings durchaus schwieriger. Die Auffassung des *EuG*, wonach die Mitgliedstaaten selbst Vertragsparteien der Türkei seien, wird bestritten¹³¹. Wer ist also Urheber der Erklärung?

Es kommt im Kern darauf an, ob der Europäische Rat in seiner Eigenschaft als Organ im Namen der EU oder die Mitgliedstaaten durch den EU-Rat intergouvernemental gehandelt haben. Das Ausweichen auf die zwischenstaatliche Ebene würde für die Mitgliedstaaten eine Möglichkeit darstellen, sich den Verfahren und der gerichtlichen Kontrolle der EU zu entziehen.¹³² Um dem entgegenzuwirken, entwickelte der *EuGH* bereits im Jahr 1971¹³³ die Maxime, dass ein im Kontext der EU geschaffener Akt schon dann als Handlung der EU angesehen werden kann, wenn der Regulationsgegenstand in die Zuständigkeit der Union fällt. Mittlerweile hat diese als AETR-Rechtsprechung bekannte Lehre in Art. 3 Abs. 2¹³⁴ und Art. 216 Abs. 1 AEUV Niederschlag gefunden. Die Zuweisung der ausschließlichen Kompetenz an die Union führt zu einer Sperre für mitgliedstaatliches Handeln gemäß Art. 2 Abs. 1 AEUV.¹³⁵ Diese Sperre führt nicht zur völkerrechtlichen Unwirksamkeit des Vertrages, sondern verpflichtet den Mitgliedstaat unionsintern dazu, ein Abkommen nicht anzuwenden. Der Drittstaat hingegen kann trotz Unionsrechtswidrigkeit auf der Einhaltung des Abkommens bestehen.¹³⁶

Es kommt also nicht auf die äußere Form oder die Absichten der Beteiligten an, sondern darauf, ob der Union die verfassungsrechtliche Kompetenz aus den Verträgen zukommt, in diesem Politikfeld allein handeln zu dürfen.¹³⁷ Diesen Umstand lässt das *EuG* gänzlich unberücksichtigt. Zu prüfen ist demnach, welche Politikfelder durch die Erklärung tangiert sind und wem die Handlungskompetenz zusteht.

Hinsichtlich der Rückführung der Migranten in die Türkei und der Visaliberalisierung ist Abschnitt V des AEUV eröffnet. Er enthält die Bestimmungen für den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (RFSR). Grundsätzlich üben die Mitgliedstaaten und die EU die *geteilte Zuständigkeit* in diesem Bereich aus (Art. 4 Abs. 2 lit. j AEUV). Die Zuständigkeit der Union auf

¹³¹ Z. B. von Bast (Fn. 9), Rn. 6; Hofmann/Schmidt (Fn. 99), S. 325; Gatti (Fn. 103), S. 3 f. oder auch von Idriz (Fn. 99), S. 10 ff.

¹³² Bast (Fn. 9), Rn. 4.

¹³³ *EuGH*, Urt. v. 31.3.1971, C-22/70, *Kommission ./ . Rat*.

¹³⁴ Haratsch/Koenig/Pechstein, *Europarecht*, 11. Aufl. 2018, Rn. 76.

¹³⁵ Schmidt (Fn. 74), S. 328.

¹³⁶ *Ebd.*, S. 330.

¹³⁷ Bast (Fn. 9), Rn. 4.

dem Feld der Rückübernahmeabkommen und Migrationssteuerung ergibt sich aus Art. 78 Abs. 2 lit. g und Art. 79 Abs. 3 AEUV. In Letzterem ist explizit von der Vertragsschlusskompetenz mit Drittstaaten die Rede.¹³⁸ Das fehlt in Art. 78 Abs. 2 lit. g AEUV zwar, jedoch muss die „Partnerschaft und Zusammenarbeit mit Drittländern zur Steuerung“ der Migration aus teleologischen Gründen auch die Kompetenz umfassen, für die Bindung auf völkerrechtlicher Ebene zuständig zu sein. Auf andere Weise wäre das Gemeinsame Europäische Asylsystem (GEAS) nicht vernünftig realisierbar. Wären die Mitgliedstaaten zuständig, entspräche das eher einem „Asylsystempluralismus“. Die AETR-Einschränkung aus Art. 3 Abs. 2 AEUV greift ein.¹³⁹ Gleiches gilt auch für die Visapolitik in Art. 77 Abs. 2 lit. a AEUV.

Schwieriger verhält es sich hinsichtlich der Neuansiedlung in den Mitgliedstaaten der EU. Der AEUV enthält keine Norm, die es der Union gestattet, Neuansiedlungen in den Mitgliedstaaten vorzunehmen. Da die Zuständigkeit also nicht explizit übertragen wurde, ist sie grundsätzlich bei den Mitgliedstaaten verblieben. Jedoch enthält Art. 78 Abs. 3 lit. 1 AEUV eine Bestimmung, nach der der Rat vorläufige Maßnahmen erlassen kann, wenn ein Mitgliedstaat aufgrund eines plötzlichen Zustroms von Drittstaatsangehörigen in eine Notlage geraten ist. Das kann auch die Umsiedlung von Personen betreffen.¹⁴⁰ Die Erklärung beruft sich auf bereits eingegangene Verpflichtungen der Mitgliedstaaten, die durch die Erklärung beeinträchtigt würden. Und zwar weil am 29.9.2016 ein Beschluss durch den Rat i. S. d. Art. 78 Abs. 3 AEUV erging, der vorsah, dass sich die Mitgliedstaaten an dem 1:1-Mechanismus aus der EU-Türkei-Erklärung beteiligen können.¹⁴¹ Es kann also argumentiert werden, dass der Union auch hier die ausschließliche Zuständigkeit zustehen musste, weil durch die vorgesehene Neuansiedlung gemeinsame Regeln oder deren Tragweite verändert wurde.¹⁴² Wieder wäre der Anwendungsbereich von Art. 3 Abs. 2 AEUV eröffnet.

¹³⁸ So auch *Idriç* (Fn. 99), S. 11.

¹³⁹ *Ebd.*

¹⁴⁰ *Weiß*, in: Streinz (Fn. 23), Art. 79 Rn. 48.

¹⁴¹ Beschluss (EU) 2016/1754 des Rates v. 29.9.2016, ABL. EU L 268/82 v. 1.10.2016.

¹⁴² *de Vriège*, The legal nature of the EU-Turkey Statement – Putting NF, NG and NM v. European Council in perspective, 15.8.2018, S. 68 f., abrufbar unter: https://lib.ugent.be/fulltxt/RUG01/002/479/424/RUG01-002479424_2018_0001_AC.pdf.

Auf die Bestimmung der Zuständigkeit in Bezug auf die Ausschüttung der 3 Mrd. €, die Zollunion und den Beitrittsprozess wird verzichtet.¹⁴³

Für die erwähnten Maßnahmen war die EU ausschließlich zuständig. So gesehen stellt sich die EU-Türkei-Erklärung als Akt der EU dar, der sehr wohl vom *EuG* hätte überprüft werden können. Darüber hinaus wären in diesem Fall die Mitwirkungsrechte des Europäischen Parlaments verletzt worden.

2. *Non-binding agreement*

Die Vertreter der Gegenansicht berufen sich ebenso auf den Wortlaut der Erklärung. Gerade durch die Verwendung von nicht zwingenden Termini wie *will* und die Abwesenheit von Modalverben wie *shall* oder *should* werde der deklaratorische Charakter der Erklärung ausgedrückt.¹⁴⁴ Allein dieser unverbindliche Charakter erlaube es der EU, schnell und flexibel zu handeln,¹⁴⁵ was sich in der schnelllebigen und oft unübersichtlichen Migrationskrise als sehr nützlich erweisen könnte.

Der Legal Service of the European Parliament hielt fest: „*It can in no way be considered an international agreement*“.¹⁴⁶ Gestützt wird diese Ansicht durch die Tatsache, dass die Erklärung an einigen Auffälligkeiten krankt: Sie wurde weder unterzeichnet, noch im Amtsblatt der EU veröffentlicht¹⁴⁷ oder bei den Vereinten Nationen gemäß Art. 102 SVN registriert. Geschweige denn wurde das bei völkerrechtlichen Verträgen obligatorische Ratifizierungsverfahren durchgeführt. Zwar tangiert eine solche unorthodoxe Vorgehensweise die Rechtsnatur nicht, aber die so gewählte Form suggeriert fehlende Verbindlichkeit. Für *Peers* stand fest: Die Erklärung „*will not as such be legally binding*“.¹⁴⁸

¹⁴³ Näheres bei *Idriz* (Fn. 99), S. 13, die die ausschließliche Zuständigkeit für diese Bereiche auch der EU zuschreibt.

¹⁴⁴ *Mătuşescu*, Considerations on the legal nature and validity of the EU-Turkey refugee deal, *IL Rev.* Vol. VI special issue (2016), 91 (95); das gestehen sogar *Heijer/Spijkerboer* (Fn. 106).

¹⁴⁵ *Koenig/Walter-Franke*, One year on: What lessons from the EU-Turkey ‘deal’?, 17.3.2017, sub 1, abrufbar unter: https://hertieschool-f4e6.kxcdn.com/fileadmin/user_upload/20170317_EU-Turkey-deal-one-year-on-NK-MW.pdf.

¹⁴⁶ Pressemitteilung des Europäischen Parlaments v. 9.5.2016, Visa Liberalisation for Turkey: EU criteria must be met, says MEPs.

¹⁴⁷ *Mătuşescu* (Fn. 144), S. 94.

¹⁴⁸ *Peers*, The draft EU/Turkey deal on migration and refugees: is it legal?, *EU Law Analysis Blog*, 16.3.2016, abrufbar unter: <http://eulawanalysis.blogspot.com/2016/03/the-draft-euturkey-deal-on-migration.html>.

Dem oben genannten Argument, in der Änderung bestehenden EU-Rechts manifestiere sich der Rechtsbindungswille,¹⁴⁹ wird von *Fernández Arribas* entgegengehalten, dass es in der Staatenpraxis – auch der EU – nicht unüblich sei, unverbindlichen internationalen Abkommen durch Implementierung respektive nationale und supranationale Umsetzungsakte zur Geltung zu verhelfen. Diese Form der internationalen Zusammenarbeit zeigt sich bspw. beim sog. *Kimberley process certification scheme*, einem Zertifizierungsverfahren für Rohdiamanten. Erklärtes Ziel ist es, den Handel mit Blutdiamanten¹⁵⁰ zu unterbinden und den legalen Markt für Diamanten zu schützen. Es handelt sich weder um eine Internationale Organisation noch um einen völkerrechtlichen Vertrag.¹⁵¹ Die EU beteiligt sich an dem Zertifizierungssystem und hat aus diesem Grund den Kimberley-Prozess durch eine Verordnung¹⁵² zu einem Teil seiner Rechtsordnung gemacht.¹⁵³ Gemessen daran stellt die Erklärung eine politische Abmachung dar, die rechtlich unverbindlich ist.

Fernández Arribas bringt noch ein weiteres Argument vor: Die Beweisführung basiert im Besonderen auf der Annahme, dass der Europäische Rat als nicht autorisiertes Organ überhaupt keinen Vertrag schließen konnte, der die EU bindet. Das Handeln des Europäischen Rates war *ultra vires*. Sie beruft sich dabei auf die Entscheidung des ISGH im Fall *Bangladesh v. Myanmar* aus dem Jahr 2012. Die Richter hatten in dem Fall ein unterzeichnetes Protokoll nicht als völkerrechtlichen Vertrag anerkannt, weil der burmesische Vertreter keine Vollmacht zum Vertragsschluss hatte.¹⁵⁴ Das gilt zwar unmittelbar nur für Staaten, *Fernández Arribas* überträgt die Grundsätze aber mittels Analogieschluss auch auf Internationale Organisationen wie die EU.¹⁵⁵ Dem Europäischen Rat kommt direkt aus Art. 218 AEUV keine Vertragsschlusskompetenz zu. Das Verfahren erwähnt lediglich den Rat der EU, die Kommission und das Parlament. Der Europäische Rat hätte also durch ein Legislativorgan ermächtigt

¹⁴⁹ Vgl. dazu Fn. 121 und 122.

¹⁵⁰ Blutdiamanten bzw. Konfliktdiamanten sind Diamanten, die von Rebellen zur Finanzierung bewaffneter Konflikte verwendet werden, vgl. *Kimberly Process*, Find answers to the big challenges we face, abrufbar unter: <https://www.kimberleyprocess.com/en/faq>.

¹⁵¹ *Ebd.*

¹⁵² VO (EG) Nr. 2368/2002 des Rates v. 20.12.2002, ABl. EG 2002 L 358/28 v. 31.12.2002.

¹⁵³ *Fernández Arribas*, The EU-Turkey statement, the treaty making process and competent organs. Is the statement an international agreement?, *European Papers* Vol. 2 No. 1 (2017), 303 (308 f.).

¹⁵⁴ *Internationaler Seegerichtshof (ISGH)*, Delimitation of the Maritime Boundary between Bangladesh and Myanmar in the Bay of Bengal (*Bangladesh v. Myanmar*), Urt. v. 14.3.2012, ITLOS-Reports 2012, 4 (33 f. Rn. 83 ff.).

¹⁵⁵ *Fernández Arribas* (Fn. 153), S. 306.

werden müssen, was er aber im Fall der EU-Türkei-Erklärung nicht wurde. Das bedeutet, dass der Europäische Rat nach dieser Ansicht die EU nicht binden konnte.¹⁵⁶ Alles andere würde bedeuten, dass er die Kompetenz besitzt, die EU völkerrechtlich zu binden, das würde das Kompetenzgefüge innerhalb der EU völlig aus dem Gleichgewicht bringen.¹⁵⁷

3. Zusammenfassung

Im rechtswissenschaftlichen Diskurs wird sowohl vertreten, dass es sich um einen völkerrechtlichen Vertrag mit den entsprechenden politischen und rechtlichen Konsequenzen handle, als auch, dass die EU-Türkei-Erklärung eine unverbindliche, lediglich politisch signifikante Vereinbarung sei. Beiden gemein ist die Kritik am Urteil des *EuG*, wonach das *Gericht* nicht alle Belange ausreichend gewürdigt habe.

Sowohl Wortlaut als auch Inhalt lassen Spielraum für zweierlei Interpretation offen. Damit vermögen sie allein zu keinem verlässlichen Ergebnis führen. Im letzten Schritt folgt deshalb eine eigene Bewertung der Rechtsnatur. Dabei sollen neue, eigene Argumente in die Gegenüberstellung einfließen.

IV. Reflexion

Die Sprache, derer sich die EU-Türkei-Erklärung bedient, unterstreicht ihre Ambivalenz. Die Zahl der Worte ist groß, die Erkenntnis klein. Aus diesem Grund wird auf weitere Ausführungen zur Sprache verzichtet. Lediglich eine Anmerkung sei gestattet: Es könnte beabsichtigt gewesen sein, die an sich unverbindliche Erklärung zwingend zu formulieren, um ihr mehr Ausdruck und Bedeutung zu verleihen. Das ist in der Staatenpraxis ein adäquates Mittel.¹⁵⁸ Große terminologische Ähnlichkeit mit der Erklärung weist z. B. das *Joint Iranian-Russian Statement on Terrorism* (1998) auf.¹⁵⁹ Es enthält Formulierungen wie „we have agreed to establish“ oder „we agree that states *should not*“ und ist trotz alledem rechtlich unverbindlich. Angesichts dessen stellt die Sprache für die EU-Türkei-Erklärung kein geeignetes Abgrenzungswerkzeug dar. Aus diesem Grund sind der Inhalt und v. a. die Umstände genauer zu betrachten und in die Abwägung miteinzubeziehen.

Das Ass im Ärmel derer, die der Meinung sind, es handle sich um einen Vertrag, ist der Inhalt der Erklärung. Nach dem ersten Lesen scheint die Sache eindeutig: Die Erklärung enthält gegenseitige Verpflichtungen. *Do ut des*. Das ist in der Tat

¹⁵⁶ *Fernández Arribas* (Fn. 153), S. 308.

¹⁵⁷ *Ebd.*, S. 309.

¹⁵⁸ *Aust*, in: Hollis (Fn. 16), S. 49.

¹⁵⁹ *Joint Iranian-Russian Statement on Terrorism v. 26.9.1998*, UN Doc. A/C.6/53/6.

ein durchschlagendes Argument auf dem Weg zum Vertrag. Zwei Dinge könnten dem aber noch entgegenstehen. Erstens, wenn der Inhalt der Erklärung gar keine „neuartigen“ Verpflichtungen enthält, sondern lediglich bereits bestehende wiederholt. Zweitens, wenn es sich bei der Erklärung um die Vereinbarung handelt, das RückübAbk vorläufig anzuwenden. Beides würde die Vertragseigenschaft stören.

Die vorläufige Anwendung völkerrechtlicher Verträge ist grundsätzlich zulässig (Art. 25 WVK). Art. 25 WVK genießt den Status von Völkergewohnheitsrecht und wäre deshalb auch auf den vorliegenden Fall anwendbar.¹⁶⁰ Man rufe sich an dieser Stelle ins Gedächtnis, dass die WVK direkt keine Anwendung auf die EU-Türkei-Erklärung finden kann, da die EU *kein Staat* ist. Die Erklärung könnte die vorläufige Anwendung des RückübAbk regeln, das ausweislich der Erklärung vom 29.11.2015 erst am 1.6.2016 in Kraft treten sollte. Möglicherweise wollten die Parteien also eine noch vorläufigere Anwendung des Abkommens ermöglichen. Problematisch ist aber, dass die Erklärung das RückübAbk nicht erwähnt. Sie sieht nur vor, dass alle irregulären Migranten rückgeführt werden sollen, die auf *griechischen* Inseln ankommen. Das klingt vielmehr nach einem bilateralen griechisch-türkischen Abkommen. *Hofmann* und *Schmidt* gehen deshalb davon aus, dass die Erwähnung der griechischen Inseln schlicht der Geographie geschuldet sei. Es ist logisch, dass aus der Türkei über die Ägäis kommende Migranten auf griechischen Inseln ankommen.¹⁶¹ Aus ihrer Sicht ist es deshalb „vertretbar und vorzugswürdig“, die Rückführung aller neuer illegaler Migranten ab dem 20.3.2016 als die vorläufige Anwendung des RückübAbk zu betrachten.¹⁶² Das wäre auch sachbezogen sinnvoll, denn warum sollte ein neuer Vertrag geschlossen werden, wenn ein bereits bestehender Vertrag durch vorläufige Anwendung genau diesen Zweck erfüllt?¹⁶³ Das RückübAbk bezieht sich selbstredend auch auf den griechisch-türkischen Verkehr. Es spricht also einiges dafür, dass es sich bei der Erklärung um die Vereinbarung handelt, das RückübAbk vorläufig anzuwenden.

Doch wie verhält es sich mit der Kostentragung? Ist hierin eine neuartige Verpflichtung zu sehen? Das RückübAbk sieht in Art. 16 vor, dass der *ersuchende Staat*¹⁶⁴ die Kosten für die Rückführung trägt. Die EU-Türkei-Erklärung sieht

¹⁶⁰ *Villiger*, Commentary on the 1969 Vienna Convention on the Law of Treaties, 2009, Art. 25 Rn. 12; *Krieger*, in: Dörr/Schmalenbach (Fn. 11), Art. 25 Rn. 3.

¹⁶¹ *Hofmann/Schmidt* (Fn. 76), S. 4.

¹⁶² *Ebd.*

¹⁶³ Vgl. dazu Art. 4 des europäisch-türkischen Rückübernahmeabkommens.

¹⁶⁴ Ausweislich Art. 1 lit. i der Staat, der einen Rückübernahmeantrag i. S. d. Rückübernahmeabkommens EU-Türkei gestellt hat.

vor, dass *die EU* die Kosten dafür übernimmt.¹⁶⁵ Bei der Rückführung von Migranten aus der EU ist die Türkei also in jedem Fall entlastet. Fraglich ist, wie die Kostentragung in der EU verteilt ist. Aus den Fortschrittsberichten der Kommission ergibt sich, dass die EU Griechenland Finanzhilfen für Rückführungen zur Verfügung stellt.¹⁶⁶ Die Kosten werden also tatsächlich *auch* von der EU getragen. Das Geld kommt aus einem dafür geschaffenen EU-Fonds, der sich aus dem EU-Haushalt speist.¹⁶⁷ Es handelt sich folglich um keine neue Verpflichtung, sondern ebenfalls um die vorläufige Anwendung des europäisch-türkischen RückübAbk, da die Kosten *von* der EU *durch* Griechenland getragen werden.

Handelt es sich bei der Neuansiedlung um eine neuartige Verpflichtung? Aus der Erklärung geht hervor, dass die Neuansiedlungen „zunächst durch die Einlösung der Verpflichtungen stattfinden, die die Mitgliedstaaten (...) eingegangen sind“.¹⁶⁸ Diese Verpflichtungen ergeben sich aus einer Einigung der Mitgliedstaaten vom 20.7.2015 im Rat der EU über die Neuansiedlung von 22.504 Drittstaatsangehörigen.¹⁶⁹ Ausweislich der Erklärung waren davon noch 18.000 Plätze zu vergeben. Mit einer *freiwilligen* Vereinbarung sollten weitere 54.000 Plätze geschaffen werden. Laut der Erklärung begrüßen es die Mitgliedstaaten, wenn der Umsiedlungsbeschluss vom 22.9.2015 geändert würde.¹⁷⁰ Dieser wurde am 29.9.2016 vom Rat geändert.¹⁷¹ Die Änderung sieht vor, dass sich die Staaten dafür entscheiden können, ihrer am 20.7.2015 eingegangenen Verpflichtung zur Aufnahme von Drittstaatsangehörigen nachzukommen, indem sie Syrer direkt aus der Türkei „im Rahmen nationaler oder multilateraler Aufnahmeregelungen“ aufnehmen. Das wird dadurch unterstrichen, dass den Mitgliedstaaten durch die EU-Türkei-Erklärung keine neuen Verpflichtungen hinsichtlich der Neuansiedlung auferlegt werden, wie es in den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 17. und 18.3.2016 heißt.¹⁷² Diese Argumentation kennen wir bereits vom *Kimberley process certification scheme*: Eine international

¹⁶⁵ Pressemitteilung des Europäischen Rates 144/16 v. 18.3.2016, Nr. 1.

¹⁶⁶ So z. B.: 1. Fortschrittsbericht der Kommission v. 20.4.2016, COM(2016)231 final, S. 7; 5. Fortschrittsbericht v. 2.3.2017 COM(2017)204 final, S. 8 f.; 7. Fortschrittsbericht v. 6.9.2017, COM(2017)470 final, S. 9.

¹⁶⁷ VO (EU) Nr. 516/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 16.4.2014 zur Einrichtung des Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds, ABl. EU L 150/168 v. 20.5.2014.

¹⁶⁸ Pressemitteilung des Europäischen Rates 144/16 v. 18.3.2016, Nr. 2.

¹⁶⁹ Ergebnisse der 3405. Tagung des Rats der EU v. 20.7.2015.

¹⁷⁰ Pressemitteilung des Europäischen Rates 144/16 v. 18.3.2016, Nr. 2.

¹⁷¹ Beschluss (EU) 2016/1754 des Rates v. 29.9.2016.

¹⁷² Pressemitteilung des Europäischen Rates 143/16 v. 18.3.2016; Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 17./18. März 2016, Nr. 4.

unverbindliche Vereinbarung, die durch einen supranationalen Umsetzungsakt Geltung erlangt.¹⁷³ Einen ähnlichen Ton schlug die Kommission auch in ihrem zweiten Fortschrittsbericht zur Umverteilung und Umsiedlung an. Dort schreibt sie, dass „in der EU-Türkei-Erklärung die *Grundlagen* für den 1:1-Mechanismus festgelegt“ wurden.¹⁷⁴ Deutlich gesprochen: Die Grundlagen für einen noch einzuführenden Mechanismus. Alles andere wäre auch aus der Sicht der EU sinnwidrig. Sie würde ansonsten das Risiko eingehen, sich völkerrechtlich an etwas zu binden, das in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fällt.

Diesem Argument wird das vermeintliche Austauschverhältnis entgegengehalten. Die EU binde sich völkerrechtlich, da sie zusage, „für jeden von den griechischen Inseln in die Türkei rückgeführten Syrer“¹⁷⁵ einen Syrer aus der Türkei in der EU neu anzusiedeln.¹⁷⁶ Dagegen spricht die Empirie. Es wurden mehr als viermal so viele Syrer in der EU neuangesiedelt als in die Türkei zurückgeführt.¹⁷⁷ Das entspricht wohl eher einem 4:1-Mechanismus. Ferner sind bzgl. der Visaliberalisierung auch kaum Fortschritte zu verzeichnen, obschon die Kommission in ihren Berichten an das Europäische Parlament nicht müde wird, an der Erfolgsgeschichte der Erklärung zu stricken. Konsequenterweise kann es sich also nicht um ein Austauschverhältnis i. S. e. *quid pro quo* handeln.

Das ist auch aus Sicht der Türkei nachvollziehbar. Es ist kaum vorstellbar, dass die Türkei der EU einen Blankoscheck für die Rückübernahme aller neuer illegaler Migranten ab dem 20.3.2016 ausstellen wollte.¹⁷⁸ Auch wenn sich der Mechanismus als im Nachhinein vorteilhaft für die Türkei herausgestellt hat, so gründet die Neuansiedlung noch immer auf der Solidarität der Mitgliedstaaten. Wäre eine unionsinterne Einigung auf diesem Gebiet gescheitert, verkäme der Vertrag zur Makulatur. Das kann aufgrund bestehender Unwägbarkeiten weder Intention der EU noch der Türkei gewesen sein. Für beide Parteien wäre ein völkerrechtlicher Vertrag aus politischer Sicht ein Vabanquespiel. Die Bezeichnung als 1:1-Mechanismus diene nach der hier vertretenen Ansicht lediglich der Illustration der angedachten Funktionsweise. Das Ass im Ärmel entpuppt sich als schwarzer Peter.

¹⁷³ Peery (Fn. 148).

¹⁷⁴ Umverteilung und Umsiedlung – Zweiter Fortschrittsbericht v. 12.4.2016, COM(2016)222 final, S. 2.

¹⁷⁵ Pressemitteilung des Europäischen Rates 144/16 v. 18.3.2016, Nr. 2.

¹⁷⁶ Hofmann/Schmidt (Fn. 76), S. 5.

¹⁷⁷ 7. Fortschrittsbericht der Kommission v. 6.9.2017, COM(2017)470 final, S. 2, 5, 10. Dem Autor ist dabei durchaus bewusst, dass die geringe Zahl an Rückführungen auch von anderen Faktoren abhängt als von mangelndem Willen seitens der EU.

¹⁷⁸ Hofmann/Schmidt (Fn. 76), S. 4.

Ausgehend davon ist die Erklärung eine politische Abmachung, die die Grundsätze der gemeinsamen Bewältigung der Migrationskrise zwar sehr konkret zusammenfasst, aber keine Rechtsverbindlichkeit entfalten soll.¹⁷⁹ Möglicherweise dient sie als Basis für einen Vertrag, den es noch zu schließen gilt. Davor sollten aber Unklarheiten beseitigt und die vorgeschlagenen Mechanismen auf Herz und Nieren geprüft werden. Verbesserungsbedarf besteht in jedem Fall – das zeigen die Statistiken.

V. Beschluss des *Europäischen Gerichtshofs* vom 12.9.2018

Mit der Problematik wurde zuletzt auch das höchste Gericht der EU betraut. Am 24.4.2017 legten die betroffenen Asylbewerber Rechtsmittel gegen den Beschluss des *EuG* ein.¹⁸⁰ Das *EuGH*-Urteil wurde mit Spannung erwartet, sorgte aber für Ernüchterung. Der *EuGH* wies die Berufung der Kläger mit Verweis auf Art. 181 VerfO-EuGH als „manifestly inadmissible“¹⁸¹ ab. Die erste Kammer argumentierte, dass die Berufung keine rechtlichen Argumente dafür enthalte, dass sich das *EuG* in seiner Bewertung geirrt habe.¹⁸² Insgesamt brächten die Kläger lediglich ihre Ablehnung gegenüber der Entscheidung vor, ohne sie substantiell zu begründen. Die Kläger hatten beantragt, den Beschluss des *EuG* aufheben zu lassen.¹⁸³

Für diejenigen, die sich erhofft hatten, dass der *EuGH* Licht ins Dunkel bringt, ist das Urteil eine herbe Enttäuschung. Der *EuGH* äußerte sich nur verfahrenstechnisch. Grund dafür ist die Tatsache, dass die Klägervertretung unsauber gearbeitet hat. Der *EuGH* rügt eine fehlerhafte Tatsachenwürdigung und bloße Wiederholung der Argumente und Gründe des *EuG* durch die Klägervertretung. Selbst wenn der *EuGH* gewollt hätte, die Klage ließ ihm keine Wahl.

D. Schlussbemerkungen

Die Untersuchung hatte das Ziel, die Rechtsnatur der EU-Türkei-Erklärung zu analysieren. Sie kommt zu dem Ergebnis, dass es sich bei der EU-Türkei-Erklärung um eine politische Abmachung handelt. Die aus der Rechtsprechung und Völkerrechtsliteratur bekannten und herausgearbeiteten Abgrenzungskriterien brachten bei der Anwendung auf die EU-Türkei-Erklärung einige Schwierigkeiten mit sich. Die überwiegend in der Literatur vertretene Auffassung, es handele sich bei der Erklärung um einen Vertrag, wird hier

¹⁷⁹ Siehe auch *Koenig/Walter-Franke* (Fn. 145), sub 1.

¹⁸⁰ *EuGH*, Beschl. v. 12.9.2018, C-208/17 P, *NF u. a. ./.* *Europäischer Rat*.

¹⁸¹ *Ebd.*, Rn. 31.

¹⁸² *Ebd.*, Rn. 21.

¹⁸³ *Ebd.*, Rn. 1.

aufgrund ihrer Ambivalenz nicht geteilt. Die Erklärung weist sowohl verbindliche als auch unverbindliche terminologische Elemente auf. Auch die inhaltliche Analyse und die Umstände konnten nicht eindeutig den Beweis erbringen, dass es sich um einen Vertrag handelt. Die rein objektiven Kriterien führten zu zwei rechtsdogmatisch gleichwertigen Sichtweisen. Folgt man der Auffassung von *Schmalenbach*, so ist kein Vertrag zustande gekommen, „*if the intent to be legally bound under international law cannot be determined on the basis of objective criteria*“.¹⁸⁴ Um das zu untermauern, wurde auf politische und empirische Argumente zurückgegriffen, zumal sich die Fragestellung auf genuin politische Entscheidungen bezieht. Der Wirrwarr in der Migrationskrise hat gezeigt, wie unerlässlich ein hohes Maß an Flexibilität ist. Politische Ratio ist oberstes Gebot, wenn es um die Gewinnung und Aufrechterhaltung der Handlungsfähigkeit eines Staates oder Staatenverbundes geht.

Politische Erklärungen sind ein migrationsdiplomatisches Handlungsinstrument.¹⁸⁵ Auf die EU-Türkei-Erklärung folgten weitere Erklärungen mit ähnlicher Handschrift: Am 16.4.2016 eine gemeinsame Erklärung der EU und Mali¹⁸⁶ und am 2.10.2016 ein *Joint Way Forward* mit Afghanistan¹⁸⁷. Die EU-Türkei-Erklärung war sozusagen das Pilotprojekt. Sie bestätigt den Trend zum Outsourcing der Migrationspolitik.

Ferner teilt der Autor die Kritik der Völkerrechtswissenschaft am Urteil des *EuG*. Im Rahmen der Arbeit ist zu Tage getreten, dass sich das *Gericht* vorschnell auf die Seite der EU-Organe gestellt hat, ohne dabei die aus der AETR-Rechtsprechung hervorgegangenen Leitlinien zur Bestimmung eines Unionsakts überhaupt in Erwägung zu ziehen. Der *EuGH* konnte diese Vorwürfe aus verfahrenstechnischen Gründen ebenso wenig aus der Welt schaffen.

¹⁸⁴ *Schmalenbach*, in: Dörr/Schmalenbach (Fn. 11), Art. 2 Rn. 34; in diesem Sinne auch *Heintschel von Heinegg*, in: Ipsen (Fn. 12), Kap. 4 § 12 Rn. 3 a. E.: „Verbleiben [...] Zweifel an der Absicht der Parteien [...] ist das Vorliegen [...] eines völkerrechtlichen Vertrags zu verneinen“.

¹⁸⁵ *Koenig/Walter-Franke* (Fn. 145), sub 1.

¹⁸⁶ *European External Action Service*, Mali-EU Joint Communiqué on the High-Level Dialogue on Migration, as part of the follow-up to the Valletta Summit, 15.4.2016, abrufbar unter: https://eeas.europa.eu/topics/nuclear-safety/2878/mali-eu-joint-communicu-on-the-high-level-dialogue-on-migration-as-part-of-the-follow-up-to-the-valletta-summit_en.

¹⁸⁷ *European External Action Service*, Joint Way Forward on migration issues between Afghanistan and the EU, 2.10.2016, abrufbar unter: https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eu_afghanistan_joint_way_forward_on_migration_issues.pdf.

2019 ist es zumindest etwas ruhiger um die europäischen Peripheriestaaten geworden. Unter anderem weil die moralische Hybris¹⁸⁸ der westeuropäischen Gesellschaften in der Flüchtlingsfrage keinen Widerspruch duldet. Das geht auch auf Kosten des gesellschaftlichen Friedens. Vielleicht beschleicht einen gerade deshalb das Gefühl, dass sich die Konflikte von den EU-Außengrenzen in das Landesinnere der Mitgliedsstaaten verlagert haben. Auch Deutschland blieb von dieser Entwicklung nicht verschont. Die EU-Türkei-Erklärung jedenfalls vermag – ob Vertrag oder nicht – diese Probleme nicht zu lösen.

¹⁸⁸ Vgl. auch *Resing*, Eine moralische Hybris, 9.3.2016, abrufbar unter: <https://www.katholisch.de/aktuelles/standpunkt/eine-moralische-hybris>.