



# Nach 25 Jahren Zollunion EU-Türkei: Wohin soll die Reise gehen?

Von Stefan Brocza  
Wien, 2. August 2021  
ISSN 2305-2635

## Handlungsempfehlungen

1. Eine Reform der Zollunion EU-Türkei sollte nur stattfinden, wenn eine vollständige und ungestörte Teilnahme des EU-Mitglieds Zypern an dieser sichergestellt ist.
2. Grundvoraussetzung für eine Ausweitung der Zollunion, um ein reibungsloses Funktionieren zu gewährleisten, wären verbindliche Bestimmungen und ein automatisierter Sanktionsrahmen.
3. Junktimierungen und Trade-Offs in Verbindung mit schwierigen und politisch heiklen Themenbereichen - wie Migration, Flüchtlingswesen oder sicherheitspolitische Fragen im östlichen Mittelmeer - sollten vermieden werden. Zudem sollte eine erweiterte Zollunion jedenfalls kein Präjudiz für die EU-Beitrittsfrage der Türkei darstellen.

## Zusammenfassung

Die Zollunion zwischen der Europäischen Union (EU) und der Türkei besteht seit einem Vierteljahrhundert. Trotzdem ist sie bis heute nicht vollständig umgesetzt. In den letzten Jahren kam es sogar vermehrt zu Rückschritten. Dennoch wird aktuell neuerlich über eine Ausweitung und Vertiefung dieser nachgedacht. Die ökonomische Sinnhaftigkeit dieses Vorhabens steht

außer Streit. Die politischen Umstände und insbesondere die bisherigen Vorgehensweisen der Türkei in Zollfragen lässt jedoch Zweifel aufkommen. Die EU steht vor einer weitreichenden wirtschaftlichen Entscheidung mit großer politischer Symbolwirkung. Es muss daher umso mehr wohl überlegt sein, wie man mit der Frage einer vertieften Zollunion künftig verfährt.



## Nach 25 Jahren Zollunion EU-Türkei: Wohin soll die Reise gehen?

Die Türkei befindet sich seit einem Vierteljahrhundert in einer Zollunion mit der Europäischen Union (EU). Das bedeutet grundsätzlich, dass sowohl der Binnenzoll zwischen der Türkei und der EU abgeschafft ist, als auch, dass ein gemeinsamer Außenzoll besteht. Waren, die in die EU wie auch in die Türkei eingeführt werden, unterliegen den gleichen Zollbestimmungen, unabhängig davon, welche Grenze diese passieren. So sieht es zumindest das Idealbild einer Zollunion vor. Der gemeinsame Außenzolltarif für die hiervon erfassten Waren wurde seit dem Bestehen dieser Zollunion jedoch nie festgelegt und die Angleichung des Zollrechts, der Handelspolitik und einiger damit verbundener Wirtschaftsgesetzgebungen nie vollständig umgesetzt. Die EU und die Türkei haben in den vergangenen 25 Jahren stattdessen verschiedene Schwerpunkte in der Handelspolitik gesetzt, unabhängig voneinander Handelsabkommen verhandelt und jeweils Drittlandzölle in Kraft gesetzt. Diese Asymmetrien bei den Drittlandzöllen sind zwar rechtlich prinzipiell zulässig, führen die Zollunion aber langfristig ad absurdum.<sup>1</sup>

Dennoch drängt insbesondere die Türkei seit Jahren auf eine Modernisierung und Vertiefung der bestehenden Zollunion. Sieht sie darin doch die Möglichkeit, ihre wachsenden wirtschaftlichen Probleme in den Griff zu bekommen. Nach Jahren des Stillstands<sup>2</sup> stellt sich nun die Frage, nachdem man

an einem entscheidenden Punkt angekommen zu sein scheint, wie man mit dieser Zollunion künftig verfahren möchte: Der Europäische Rat hat bei seinem Treffen am 25. März dieses Jahres die Europäische Kommission aufgefordert

*„Hinsichtlich der wirtschaftlichen Zusammenarbeit [...], die Gespräche mit der Türkei zu intensivieren, um die derzeitigen Schwierigkeiten bei der Umsetzung der Zollunion zu beseitigen und deren wirksame Anwendung auf alle Mitgliedstaaten sicherzustellen; parallel dazu ersuchen wir den Rat, an einem Mandat für die Modernisierung der Zollunion zu arbeiten. Ein solches Mandat kann vom Rat vorbehaltlich zusätzlicher Vorgaben des Europäischen Rates angenommen werden.“<sup>3</sup>*

Unter der Voraussetzung, dass die derzeitige Deeskalation anhält<sup>4</sup> und die Türkei in einen konstruktiven Dialog eintritt, scheint die Europäische Union nun grundsätzlich bereit, weitere Beschlüsse zur Zollunion zu fassen.

**„In einer am 19. Mai 2021 mit großer Mehrheit angenommenen Entschließung besteht das Europäische Parlament darauf, dass die Europäische Kommission die formelle Aussetzung der Beitrittsverhandlungen empfehlen soll, wenn die Türkei den derzeitigen negativen Trend nicht umkehrt.“**

1) Stefan Brocza: Sirenenengesänge vom Bosphorus, Gastkommentar „Die Presse“, 14. September 2018, S. 26.

2) Ursprünglich hätten entsprechende Vorschläge der Europäischen Kommission zur Vertiefung und Reform der Zollunion dem EU-Ministerrat bis Ende 2016 vorgelegt und Anfang 2017 beraten werden sollen. Vor dem Hintergrund massiver Demokratie- und Menschenrechtsverletzungen in der Türkei wurde die anstehende Reform der Zollunion jedoch nicht in Angriff genommen. Die Beratungen des Rates über diesen Kommissionsvorschlag wurden 2017 ausgesetzt. Der Rat zog am 26. Juni 2018 offiziell den Schluss, dass *„keine weiteren Arbeiten im Hinblick auf die Modernisierung der Zollunion zwischen der*

*EU und der Türkei vorgesehen“* sind, was er am 18. Juni 2019 noch einmal bekräftigte.

3) Erklärung der Mitglieder des Europäischen Rates, SN 18/21, 25. März 2021, S. 6, <https://www.consilium.europa.eu/media/49005/250321-vtc-euco-statement-de.pdf> [7.7.2021]

4) Gemeint sind damit (1) die Einstellung der rechtswidrigen Bohrtätigkeiten im östlichen Mittelmeer, (2) die Wiederaufnahme der bilateralen Gespräche zwischen Griechenland und der Türkei und (3) die bevorstehenden Gespräche über die Zypernfrage unter der Schirmherrschaft der Vereinten Nationen.



Unerwartet heftigen Widerstand gegen dieses Vorgehen gab es im Vorfeld der Juni-Tagung des Europäischen Rates allerdings von Seiten des Europäischen Parlaments. In einer am 19. Mai 2021 mit großer Mehrheit angenommenen Entschließung<sup>5</sup> besteht das Europäische Parlament einerseits darauf, dass die Europäische Kommission die formelle Aussetzung der Beitrittsverhandlungen empfehlen soll, wenn die Türkei den derzeitigen negativen Trend nicht umkehrt.<sup>6</sup> Hinsichtlich der Zollunion führt das Europäische Parlament unter Punkt 64 seiner Entschließung aus,

*„dass eine Modernisierung der Zollunion beiden Seiten zugutekommen würde und die wirtschaftliche und normative Bindung der Türkei an die EU aufrechterhalten würde; außerdem ergäbe sich erneut die Gelegenheit für positiven Dialog und Zusammenarbeit mit dem Ziel eines besseren Regelungsrahmens für Investitionen der EU in der Türkei, einschließlich eines Streitbeilegungsverfahrens, und es könnte ein Katalysator für die Schaffung von mehr Beschäftigung sowohl in der EU als auch der Türkei und für Zusammenarbeitsprojekte im Rahmen des europäischen Green Deals sein; hebt hervor, dass in Anbetracht der aktuellen Umstände, einschließlich der immer länger werdenden Liste von Abweichungen der Türkei von ihren aktuellen Verpflichtungen, der Tatsache, dass die EU und die Türkei sich derzeit bei der Welthandelsorganisation auseinandersetzen und der inakzeptablen Boykott-Aufforderungen gegen EU-Mitgliedstaaten, eine Modernisierung der Zollunion offenbar besonders schwierig ist, ist aber dennoch der Ansicht, dass eine Tür*

*für konstruktive Bemühungen und die Wiederaufnahme des Dialogs über alle ausstehenden Fragen und die Prüfung der Bedingungen für eine Modernisierung der Zollunion offen gehalten werden sollte; bekräftigt, dass diese Modernisierung auf einer robusten Konditionalität mit Blick auf Menschenrechte und Grundfreiheiten beruhen müsste, wie es durch die Kopenhagener Kriterien für gutnachbarliche Beziehungen mit der EU und allen ihren Mitgliedstaaten vorgeschrieben ist, und deren nichtdiskriminierender Umsetzung; weist in diesem Sinne darauf hin, dass die Zollunion in der jetzigen Form ihr vollständiges Potenzial nur dann ausschöpfen kann, wenn die Türkei das Zusatzprotokoll vollständig umsetzt und mit dem Abkommen von Ankara vorbehaltlos und nicht diskriminierend gegenüber allen Mitgliedstaaten anwendet und wenn alle geltenden Handelshemmnisse beseitigt sind.“*

Mit dieser klaren Positionierung<sup>7</sup> wurde die Diskussion im Europäischen Rat am 24. Juni wohl um einiges schwieriger. Spricht das Europäische Parlament doch nur davon, *„dass eine Tür für konstruktive Bemühungen und die Wiederaufnahme des Dialogs über alle ausstehenden Fragen und die Prüfung der Bedingungen für eine Modernisierung der Zollunion offen gehalten werden sollte“* und nicht – wie der Europäische Rat in seinen Schlussfolgerungen im März – von der Annahme eines Verhandlungsmandats zur Modernisierung der Zollunion.

Dementsprechend zurückhaltend fielen auch die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates aus. Dieser nahm zwar *„zur Kenntnis, dass die Arbeit im Hinblick auf ein Mandat für die Modernisierung*

5) Europäisches Parlament: Entschließung des Europäischen Parlaments vom 19. Mai 2021 zu den Berichten 2019–2020 der Kommission über die Türkei (2019/2176(INI)), P9\_TA(2021)0243, [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0243\\_DE.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0243_DE.html) [7.7.2021]

6) Europäisches Parlament, EU-Türkei-Beziehungen auf historischem Tiefpunkt, sagen die Abgeordneten, Pressemitteilung vom 19. Mai 2021, <https://www.europarl.europa.eu/news/de/press-room/20210517IPR04118/eu-turkei-beziehungen-auf-historischem-tiefpunkt-sagen-die-abgeordneten> [7.7.2021]

7) Welche institutionelle Rolle das Europäische Parlament bei einer Modernisierung der Zollunion EU-Türkei genau spielen wird, hängt von den konkreten Vorschlägen der Europäischen Kommission ab. Erfolgt die geplante Vertiefung der Zollunion rechtlich in Form einer formellen Vertragsänderung (Zusatzprotokoll), käme dem Europäischen Parlament eine gewichtige Rolle zu, da gemäß Art. 218 AEUV dessen Zustimmung notwendig wäre. Vgl. die Ausführungen zum „Rechtscharakter der Zollunion“ weiter unten.



der Zollunion zwischen der EU und der Türkei auf fachlicher Ebene aufgenommen wurde[n]“, er wies aber auch „erneut darauf hin, dass die derzeitigen Schwierigkeiten bei der Umsetzung der Zollunion beseitigt werden müssen, um deren wirksame Anwendung auf alle Mitgliedstaaten sicherzustellen.“ Erst wenn diese Vorgaben erfüllt seien, könne der „Rat vorbehaltlich zusätzlicher Vorgaben des Europäischen Rates“ ein Verhandlungsmandat zur Modernisierung der Zollunion EU-Türkei annehmen.<sup>8</sup>

**„Mit der klaren Forderung, dass die Zollunion auf alle EU-Mitgliedstaaten anwendbar sein muss, bevor ein Mandat zur Modernisierung angenommen werden könne, bezog der Europäische Rat eine deutliche Position – und erfüllte damit auch eine zentrale Vorgabe des Europäischen Parlaments.“**

Mit der klaren Forderung, dass die Zollunion auf alle EU-Mitgliedstaaten anwendbar sein muss, bevor ein Mandat zur Modernisierung angenommen werden könne, bezog der Europäische Rat eine deutliche Position – und erfüllte damit auch eine zentrale Vorgabe des Europäischen Parlaments. Inwieweit die Forderung nach der Anwendung der Zollunion auch auf das EU-Mitgliedsland Zypern für die türkische Seite akzeptabel sein könnte, scheint angesichts des bisherigen Verhaltens in dieser Frage mehr als ungewiss. Erste Wortmeldungen des Sprechers des türkischen Staatspräsidenten Recep Tayyip Erdoğan, İbrahim Kalin, fehlt es jedenfalls auch nicht an Klarheit: Er sei enttäuscht von der Europäische Union und skeptisch hinsichtlich einer baldigen Verbesserung der Beziehungen. Der EU fehle es an einer Vision zur Gestaltung der Beziehungen zur Türkei, sagte Kalin. „*Ich frage mich, warum wir nirgendwo Fortschritte machen. Das kann doch nicht nur an der Türkei liegen.*“ Die EU sei kraft- und konzeptlos. Die Ergebnisse des Europä-

ischen Rates vom 24. und 25. Juni seien jedenfalls „weit unter den Erwartungen“ Ankaras geblieben.<sup>9</sup>

### Die Zollunion als fixer Bestandteil des Assoziierungsabkommens

Das Assoziierungsabkommen von 1963 mit der Türkei<sup>10</sup> eröffnet die Perspektive eines Beitritts, ohne jedoch einen Rechtsanspruch einzuräumen. Entsprechend heißt es in Art. 28 des Abkommens:

*„Sobald das Funktionieren des Abkommens es in Aussicht zu nehmen gestattet, dass die Türkei die Verpflichtungen aus dem EGV vollständig übernimmt, werden die Vertragsparteien die Möglichkeit eines Beitritts der Türkei zur Gemeinschaft prüfen.“*

Vielmehr soll das Abkommen durch Annäherung der Wirtschaften und durch die Hilfen der EU den späteren Beitritt der Türkei zur Union erleichtern (Abs. 4 der Präambel). Regelungsgegenstand des knappen, nur 33 Artikel umfassenden Abkommens sind die handels- und entwicklungspolitischen Elemente der Assoziierung. Ziel ist danach zunächst die Festigung der türkischen Wirtschaft und die darauf aufbauende schrittweise Errichtung einer Zollunion in drei Phasen (vgl. Art. 2 des Abkommens). Diese umfassen die

- Vorbereitungsphase, nach Art. 3 des Abkommens fünf Jahre dauernd,
- Übergangsphase, nach Art. 4 des Abkommens max. zwölf Jahre dauernd, und
- Endphase von unbegrenzter Dauer (vgl. Art. 5 des Abkommens).

8) Europäischer Rat: Tagung des Europäischen Rates (24. und 25. Juni 2021) – Schlussfolgerungen, EUCO 7/21, RN 16, Brüssel, 25. Juni 2021, <https://www.consilium.europa.eu/media/50831/2425-06-21-euco-conclusions-de.pdf> [7.7.2021]

9) Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 3. Juli 2021, S. 2.

10) Abkommen zur Gründung einer Assoziation zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Republik Türkei, ABl. Nr. 217 vom 29.12.1964 S. 3687 – 3688, <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:21964A1229%2801%29:DE:HTML> [7.7.2021]



Die zeitlichen Vorgaben konnten jedoch wegen vieler wirtschaftlicher und politischer Schwierigkeiten nicht eingehalten werden. Die Art. 8–21 des Abkommens enthalten danach Regelungen für die Durchführung der Übergangsphase, die entgegen den ursprünglichen Vorgaben, bis 31.12.1995 galt. Die entscheidenden Grundlagen der Assoziierung in der Übergangsphase wurden durch das Zusatzprotokoll von 1970 bestimmt, dass die Regelungen des Assoziierungsabkommens für die Übergangsphase als *Lex specialis* ergänzt (Zusatzprotokoll v. 23.11.1970; vgl. auch Finanzprotokoll v. 23.11.1970). Darin genauer dargelegt ist auch die schrittweise Errichtung einer Zollunion mit Sonderregelungen für Agrarprodukte (Art. 7 ff., 31).

Erst am 31.12.1995 trat die dritte Stufe der Zollunion durch den Beschluss 1/95 des Assoziationsrates über die Endphase der Zollunion<sup>11</sup> in Kraft (Art. 65 Abs. 1 Assoziationsratsbeschluss vom 22.12.1995<sup>12</sup>). In diesem Beschluss sind Regelungen für die Durchführung der Endphase der Zollunion enthalten. Die Zollunion umfasst danach u. a.

- den freien Warenverkehr (Art. 2 ff.),
- die Übernahme der wichtigsten Bestimmungen der gemeinschaftlichen Handelspolitik und des Gemeinsamen Zolltarifs (Art. 12, 13 ff.) und
- den Schutz des geistigen, gewerblichen und kommerziellen Eigentums (Art. 31).

## Praktische Probleme und Rückschritte bei der Umsetzung der Zollunion

Bereits in einem Bericht aus dem Jahr 2010 stellte die Europäische Kommission fest, dass der freie Warenverkehr zwischen der Türkei und der Europäischen Union zwar grundsätzlich funktioniere, jedoch noch technische Hindernisse der vollen Umsetzung im Wege stünden. Hinsichtlich der Freizügigkeit der Arbeitnehmer und des freien Dienstleistungsverkehrs habe die Angleichung gerade erst begonnen. Vor allem der Aspekt der gegenseitigen Anerkennung von Berufsqualifikationen bedürfe der Verbesserung. Auch in Bezug auf die Niederlassungs- bzw. die Kapitalverkehrsfreiheit könnten nur unwesentliche Fortschritte festgestellt werden.<sup>13</sup>

Diese Bedenken ziehen sich durch alle weiteren Berichte und Sachstandsbewertungen der EU. In der Mitteilung über die Erweiterungspolitik der EU im Jahr 2020 wird neuerlich darauf hingewiesen, dass weiterhin ernsthafte Bedenken hinsichtlich des Funktionierens der Marktwirtschaft der Türkei bestünden. Der relative Anteil der EU am Außenhandel der Türkei ging zurück (der EU-Anteil an den türkischen Exporten sank von 50 Prozent im Jahr 2018 auf 48,5 Prozent im Jahr 2019 und der Anteil an den Importen von 36,25 Prozent auf 34,2 Prozent), wobei auch immer mehr Abweichungen von den Verpflichtungen der Türkei im Rahmen der Zollunion EU-Türkei festzustellen sind.<sup>14</sup> Der Türkei-Bericht spricht gar von Rückschritten im Bereich Zollunion.<sup>15</sup>

2020 betrug der Wert des bilateralen Warenhandels zwischen der EU und der Türkei knapp

11) Beschluß Nr. 1/95 des Assoziationsrates EG-Türkei vom 22. Dezember 1995 über die Durchführung der Endphase der Zollunion, ABl. L 35 vom 13.2.1996, S. 1–46, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L.1996.035.01.0001.01.DEU&toc=OJ%3AL%3A1996%3A035%3ATOC> [7.7.2021]

12) Der Verfasser nahm als Delegationsmitglied eines EU-Mitgliedstaates an dieser Sitzung des Assoziationsrates EU-Türkei teil.

13) Grabitz/Hilf/Nettesheim/Vöneky/Beylage-Haarmann, 71. EL August 2020, AEUV Art. 217 Rn. 79-85.

14) MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN: Mitteilung 2020 über die Erweiterungspolitik der EU, COM (2020) 660 final, Brüssel 6.10.2020, S. 18.

15) Europäische Kommission: Länder-Info, Wichtigste Ergebnisse des Türkei-Berichts, COUNTRY/20/1791, Brüssel 6.10.2020, S. 5.





132,5 Mrd. EUR. Etwa 41 Prozent aller aus der Türkei ausgeführten Waren gehen in die EU, und knapp ein Drittel der Einfuhren in die Türkei kommt aus der EU. Außerdem war die EU die bei weitem größte Quelle ausländischer Direktinvestitionen in der Türkei mit einem Bestand von 58,5 Mrd. EUR im Jahr 2018.

**„Insbesondere seit dem Beitritt der Republik Zypern zur EU im Jahr 2004 litten die Beziehungen unter den Auswirkungen der ungelösten Zypernfrage.“**

In der jüngsten gemeinsamen Mitteilung der Europäischen Kommission und des Hohen Vertreters der Union für die Außen- und Sicherheitspolitik wird neuerlich auf eine Reihe ernster Probleme hingewiesen. Insbesondere seit dem Beitritt der Republik Zypern zur EU im Jahr 2004 litten die Beziehungen unter den Auswirkungen der ungelösten Zypernfrage. Die Türkei beschloss im Juli 2005, das Zusatzprotokoll zum Assoziierungsabkommen, das die Ausdehnung der Zollunion mit der EU auf die Republik Zypern vorsieht, nicht umzusetzen. Diese einseitige Entscheidung führte 2006 zu dem Beschluss des Europäischen Rates, die Eröffnung von acht Kapiteln der Beitrittsverhandlungen und den Abschluss aller Kapitel zu blockieren, und 2009 zu der Blockade von sechs Verhandlungskapiteln durch die Republik Zypern. Die Türkei gestattet keinen direkten Handel zwischen der Republik Zypern und der Türkei sowie bis vor kurzem auch keine direkten Flug- und Seeverkehrsverbindungen und keine sonstigen direkten Verkehrsverbindungen. Darüber hinaus blockiert die Türkei den Beitritt der Republik Zypern zu mehreren internationalen Organisationen, darunter der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung<sup>16</sup>.

16) Europäische Kommission und Hoher Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik: GEMEINSAME MITTEILUNG AN DEN EUROPÄISCHEN RAT Stand der politischen, wirtschaftlichen und handelspolitischen Beziehungen zwischen der EU und der Türkei, Brüssel, 20.3.2021 JOIN(2021) 8 final, S 7.

Die Europäische Kommission und der Hohe Vertreter erneuern und wiederholen in ihrem Bericht Probleme bei der praktischen Umsetzung der Zollunion. Nachdem sich die Türkei anfänglich durchaus an die Bestimmungen der Zollunion gehalten hatte, ist sie in jüngerer Zeit immer systematischer davon abgewichen. Das Hauptproblem sind zusätzliche Zölle, die auf Importe aus Drittländern erhoben werden (selbst wenn sie aus der EU eingeführt werden). Daneben gibt es noch zahlreiche andere Marktzugangsprobleme, die einzelnen EU-Unternehmen, Wirtschaftsverbänden und Mitgliedstaaten zunehmend Sorge bereiten, wie z. B. Überwachungsmaßnahmen, in deren Rahmen die Offenlegung sensibler Daten verlangt wird, Diskriminierung von EU-Traktorherstellern oder übermäßige Prüfungs- und Zertifizierungsanforderungen. Außerdem hat die Türkei Handelsabkommen geschlossen, die nicht mit jenen der EU im Einklang stehen, obwohl das Land damit gegen seine entsprechende Verpflichtung im Rahmen der Zollunion verstößt<sup>17</sup>.

**Handlungsoptionen innerhalb der bestehenden Zollunion EU-Türkei**

Eine Studie der Bertelsmann Stiftung und des ifo-Instituts für Wirtschaftsforschung<sup>18</sup>, die schon vor dem Putschversuch in der Türkei vom 15. Juli 2016 erschien, beschäftigt sich intensiv mit den europäisch-türkischen Wirtschaftsbeziehungen und analysiert die Ursachen des speziell für die Türkei bestehenden wirtschaftspolitischen Handlungsbedarfs innerhalb der bestehenden Zollunion zwischen der EU und der Türkei.

17) Europäische Kommission und Hoher Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik: GEMEINSAME MITTEILUNG AN DEN EUROPÄISCHEN RAT Stand der politischen, wirtschaftlichen und handelspolitischen Beziehungen zwischen der EU und der Türkei, Brüssel, 20.3.2021 JOIN(2021) 8 final, S 13.

18) Bertelsmann Stiftung und ifo-Institut für Wirtschaftsforschung, Die EU-Integration der Türkei am Scheideweg, Welche Folgen hat die neue EU-Handelspolitik für die europäisch-türkischen Wirtschaftsbeziehungen und wie kann ihnen begegnet werden? April 2016, <https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/publikationen/publikation/did/die-eu-integration-der-tuerkei-am-scheideweg> [7.7.2021]



Es wird darin festgehalten, dass mit der partiellen Einbindung der Türkei in die Europäische Zollunion, die türkische Republik zunächst ihre handelspolitische Souveränität an die EU abgegeben habe. Die Zollpolitik der Türkei wird für die in der Zollunion eingebundene Industrie durch die Europäische Kommission gestaltet. Das bedeutet einerseits die Abtretung der handelspolitischen Souveränität, erleichtert andererseits den Zugang zu den EU-Staaten. Die Zollunion bietet folglich der Türkei einen signifikanten Wohlfahrtszuwachs durch Einbindung der türkischen Industrie in die EU. Gleichzeitig ist das bestehende Regelwerk allerdings in Bezug auf Freihandelsabkommen zwischen der EU und Drittstaaten unvollkommen. Nachdem die Türkei kein EU-Mitglied ist, kann sie an Verhandlungen der Union über Handelsabkommen mit Drittstaaten nicht partizipieren (sogenanntes „Asymmetrie-Problem“).<sup>19</sup> In der Folge drohen der Türkei signifikante Handelsnachteile, sowohl in den jeweiligen Drittstaaten wie auch in der EU. Zwei mögliche kurzfristige Korrekturen sind theoretisch denkbar, um die Asymmetrie der Zollunion gegenüber der Türkei zu beheben<sup>20</sup>:

- Die Türkei wandelt das Zollabkommen mit der EU in ein Freihandelsabkommen um und gewinnt dadurch ihre volle Handelssouveränität wieder.
- Die Türkei vertieft das bestehende Zollabkommen, indem der Agrar- und Dienstleistungssektor im Zollabkommen mitberücksichtigt wird. Langfristig muss die Türkei die Freihandelsabkommen der EU mit Drittstaaten durch eigene gleichwertige Freihandelsabkommen kompensieren.

**„Außer Zweifel steht, dass eine Erweiterung der Zollunion auf den Agrar- und Dienstleistungssektor einen starken positiven Wohlfahrtseffekt auf die türkische Ökonomie hätte.“**

Da sowohl die EU wie auch die Türkei eine Vertiefung der bestehenden Zollunion anstreben, erübrigt sich eine weitergehende Analyse der ersten Option. Außer Zweifel steht, dass eine Erweiterung der Zollunion auf den Agrar- und Dienstleistungssektor einen starken positiven Wohlfahrtseffekt auf die türkische Ökonomie hätte.

Das Bruttoinlandsprodukt könnte innerhalb von 10 Jahren ein zusätzliches Wachstum von 1,84 Prozent erfahren. Der türkische Export in die EU könnte um nahezu 70 Prozent zunehmen. Allerdings wäre das Exportwachstum über die verschiedenen Branchen unterschiedlich ausgeprägt. Während die Exporte in die EU im Agrar- und Dienstleistungssektor mit 95 Prozent und 430 Prozent ansteigen könnten, wäre in den Industriebranchen ein Exportrückgang zu erwarten. Durch die Zollunionsvertiefung würde es zu einer Reallokation von Ressourcen weg von der Industrie hin zum Dienstleistungssektor kommen. Der Mehrexport in die EU würde ferner erreicht, indem ein deutlicher Rückgang der türkischen Exporte in die übrigen Länder eintreten würde. Nach einer Vertiefung der Zollunion könnten türkische Exporteure das Asymmetrie-Problem im Falle neuer EU-Freihandelsabkommen kompensieren. Aus einer Vertiefung der Zollunion EU-Türkei und durch den Abschluss von einfachen Freihandelsabkommen zwischen der Türkei und den neuen Handelspartnern der EU könnte für die Türkei ein Wohlfahrtsgewinn von 2,13 Prozent resultieren. Sollte die Türkei es schaffen, mit den in Betracht zu ziehenden Drittstaaten<sup>21</sup> Freihandelsabkommen in derselben Tiefe zu vereinbaren, wie es die EU vermag,

19) So auch Mario Larch, Aiko F. Schmeißer, Joschka Wanner: A Tale of (almost) 1001 Coefficients: The Deep and Heterogeneous Effects of the EU-Turkey Customs Union, *Journal of Common Market Studies* JCMS, Volume 59, Issue 2, March 2021, Pages 242-260, <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/jcms.13058> [7.7.2021]

20) Bertelsmann Stiftung und ifo-Institut für Wirtschaftsforschung, 2016, S. 6.

21) Etwa Südkorea, Kanada oder Japan.



könnte daraus ein potentielles BIP Wachstum von bis zu 2,5 Prozent resultieren<sup>22</sup>.

**„Nach einer Vertiefung der Zollunion könnten türkische Exporteure das Asymmetrie-Problem im Falle neuer EU-Freihandelsabkommen kompensieren.“**

### Rechtscharakter der Zollunion und sich daraus ergebende Handlungsoptionen

Die Zollunion zwischen der EU und der Türkei beruht auf einem völkerrechtlichen Vertrag – dem bereits erwähnten Assoziierungsabkommen von 1963 („primäres“ Assoziierungsrecht). Die Zollunion wurde zudem durch den Beschluss 1/95 des Assoziationsrates (sogenanntes „sekundäres“ Assoziierungsrecht) ins Leben gerufen. Das Assoziierungsabkommen mit der Türkei ist nach Auffassung des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) integraler Bestandteil des EU-Rechts<sup>23</sup> - dies gilt nach herrschender Auffassung auch für das „sekundäre“ Assoziierungsrecht<sup>24</sup>.

Das „sekundäre“ Assoziierungsrecht steht nach Auffassung des EuGH nämlich in „unmittelbarem Zusammenhang“ mit dem Abkommen und wird damit in die EU-Rechtsordnung integriert<sup>25</sup>. Die Beschlüsse des Assoziationsrates sind rechtlich verbindlich und in der Regel auch unmittelbar anwendbar; sie genießen Anwendungsvorrang sowohl vor dem „se-

kundären“ EU-Recht (Richtlinien und Verordnung des Rates) als auch vor dem nationalen Recht<sup>26</sup>.

Die Zollunion ist in der Vergangenheit durch „sekundäres“ Assoziierungsrecht wie auch durch Zusatzprotokolle zum Assoziierungsabkommen modifiziert und erweitert worden<sup>27</sup>. Für die jetzt zur Diskussion stehende Erweiterung bzw. Reform der existierenden Zollunion stehen damit rechtlich zwei Wege zur Verfügung<sup>28</sup>:

- Zum einen durch Beschlüsse der Assoziierungsgremien, also durch „sekundäres“ Assoziierungsrecht. Völkerrechtlich handelt es sich dabei um die Fortentwicklung eines vertraglichen „Integrationsprogramms“, so wie es im Assoziationsabkommen völkervertraglich angelegt ist. Die EU und die Türkei müssen dafür im Assoziationsrat einstimmig abstimmen; für die interne Abstimmung unter den EU-Mitgliedstaaten gilt das Mehrheitsprinzip.
- Zum anderen ließe sich die Reform der Zollunion rechtstechnisch über die Verabschie-

22) Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestages, Die Zollunion zwischen der EU und der Türkei, WD 5 - 3000 - 107/16, 31. Dezember 2016, S. 7.

23) EuGH, 30.4.1974, Rs 181/73 - Haegeman, Slg. 1974, 449, Rn 2, 6.

24) EuGH, Rs. 30/88, Griechenland/Kommission, Slg. 1989, 3711 Rn. 13.

25) EuGH, 20.9.1990, Rs C-192/89 - Sevince, Slg. 1990, I-3461, Rn 9. Den unmittelbaren Zusammenhang zum Abkommen leitet der EuGH aus der Funktion der Assoziationsratsbeschlüsse ab, die Ziele des Assoziationsabkommens zu verwirklichen (EuGH, Rs. C-277/94, Slg. 1996, I-4085, Rn. 18 - Taflan-Met).

26) Wissenschaftlicher Dienst des deutschen Bundestages, Rechtsfragen zur Zollunion zwischen der Türkei und der EU, WD 2 - 3000 - 147/16, 1. Dezember 2016, S. 6f.

27) So wurde etwa durch Beschluss Nr. 1/98 des Assoziationsrats EG-Türkei vom 25.2.1998 die gegenseitigen Präferenzregelungen für den Agrarhandel zwischen der Türkei und der Gemeinschaft schrittweise verbessert. Mit Beschluss Nr. 1/2001 des Ausschusses für Zusammenarbeit im Zollwesen EG-Türkei vom 28.3.2001 wurden die für den Warenverkehr zwischen den beiden Teilen der Zollunion und gegenüber Drittländern geltenden zollrechtlichen Durchführungsvorschriften zu Beschluss Nr. 1/95 festgelegt. Demgegenüber wurden Fragen zu Investitionsdarlehen im Protokoll Nr. 2 zum Assoziierungsabkommen (sog. Finanzierungsprotokoll) geregelt. Ein Zusatzprotokoll war auch angesichts der Erweiterungsrunden der EU erforderlich. Präferenzabkommen, wie sie im Bereich Kohle und Stahl sowie Landwirtschaft abgeschlossen wurden, sind dagegen eigenständige Handelsabkommen in Form von völkerrechtlichen Verträgen, die der Ratifizierung bedürfen. Vgl. WD des deutschen Bundestages, Rechtsfragen zur Zollunion zwischen der Türkei und der EU, WD 2 - 3000 - 147/16, 1. Dezember 2016, S. 7.

28) WD des deutschen Bundestages, Rechtsfragen zur Zollunion zwischen der Türkei und der EU, WD 2 - 3000 - 147/16, 1. Dezember 2016, S. 8f.





derung eines weiteren Zusatzprotokolls zum Assoziierungsabkommen, also durch „primäres“ Assoziierungsrecht regeln. Dabei handelt es sich um eine Änderung bzw. Modifikation des völkerrechtlichen Vertrages (Primärrecht). Einem Zusatzabkommen zum Assoziierungsabkommen müssten die Türkei, die EU und alle ihre Mitgliedstaaten gesondert zustimmen; das Zusatzabkommen bedarf zudem einer Ratifikation durch die nationalen Parlamente aller EU-Mitgliedstaaten.

Ob sich die geplante Vertiefung der Zollunion rechtlich in Form einer formellen Vertragsänderung (Zusatzprotokoll) oder im Wege des „sekundären“ Assoziierungsrechts (also durch Vertragsfortentwicklung) gestaltet, hängt von den konkreten Vorschlägen der Europäischen Kommission ab. Ohne diesen vorgreifen zu wollen, bietet sich natürlich der Weg über das „sekundäre“ Assoziierungsrecht an – soweit die geplante Erweiterung der Zollunion im Assoziierungsabkommen von 1963 bereits vertraglich angelegt ist – so wie etwa die Liberalisierung auf dem Gebiet des Dienstleistungsverkehrs. Eine darüberhinausgehende substantielle „Neuaustrichtung“ der Zollunion würde dagegen eine Änderung des „primären“ Assoziierungsrechts (also ein neues Zusatzabkommen) erforderlich machen. Dieser Weg ist deutlich aufwendiger und zeitintensiver als der Erlass von „sekundärem“ Assoziierungsrecht durch den Assoziationsrat, da damit eine Änderung des EU-Primärrechts stattfinden würde und diese bekanntlich von allen EU-Mitgliedstaaten entsprechend ihrer nationalen Verfahrensvorschriften parlamentarisch ratifiziert werden müsste. Damit verbunden wären auch die aus der Vergangenheit hinlänglich bekannten politischen Unwägbarkeiten eines solchen Verfahrens.

**„Ob sich die geplante Vertiefung der Zollunion rechtlich in Form einer formellen Vertragsänderung (Zusatzprotokoll) oder im Wege des ‚sekundären‘ Assoziierungsrechts (also durch Vertragsfortentwicklung) gestaltet, hängt von den konkreten Vorschlägen der Europäischen Kommission ab.“**

## Schlussbetrachtung

Bevor die EU eine endgültige Entscheidung über die Ausweitung der seit einem Vierteljahrhundert bestehenden Zollunion der EU mit der Türkei trifft, sollte man sich der damit verbundenen Konsequenzen im Klaren sein. Es würde damit die im Assoziierungsabkommen aus dem Jahre 1963 festgeschriebene immer engere Anbindung der Türkei an die EU bestätigt und erneuert werden. Eine Vertiefung der Zollunion könnte bzw. würde politisch unweigerlich von der türkischen Seite (wie wohl auch von großen Teilen der europäischen Bevölkerung) als Bestätigung in Richtung einer EU-(Voll-)Mitgliedschaft der Türkei verstanden werden. Die Türkei war allerdings schon bisher nicht gewillt, die Vereinbarungen im Rahmen der bestehenden Zollunion zu erfüllen. Vielleicht sollte man sich daher vor dem nächsten großen (wirtschaftlichen) Integrationsschritt überlegen, ob und warum die Türkei jetzt plötzlich bereit sein sollte, sich normkonform zu verhalten. Denn schon bislang bot die bestehende Zollunion offensichtlich keinen ausreichenden Anreiz, um die Achtung von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Grundrechten in der Türkei zu gewährleisten.



## Über den Autor

**Stefan Brocza**, Studium in Wien, St. Gallen und Harvard. 1994 EU- und Schengen-Koordinierung im Innenministerium, ab 1996 im EU-Ratssekretariat in Brüssel (Außenwirtschaftsbeziehungen, Erweiterung, Presse/Kabinett, Umsetzung der EU-Außenstrategie für die innere Sicherheit). Aktuell tätig in Lehre und Forschung sowie als politischer Berater, Publizist und Gutachter.

Kontakt: [stefan.brocza@gmail.com](mailto:stefan.brocza@gmail.com)

## Über die ÖGfE

Die Österreichische Gesellschaft für Europapolitik (ÖGfE) ist ein parteipolitisch unabhängiger Verein auf sozialpartnerschaftlicher Basis. Sie informiert über die europäische Integration und steht für einen offenen Dialog über aktuelle europapolitische Fragen und deren Relevanz für Österreich. Sie verfügt über langjährige Erfahrung im Bezug auf die Förderung einer europäischen Debatte und agiert als Katalysator zur Verbreitung von europapolitischen Informationen.

### ISSN 2305-2635

Die Ansichten, die in dieser Publikation zum Ausdruck kommen, stimmen nicht unbedingt mit jenen der ÖGfE oder jener Organisation, für die der Autor tätig ist, überein.

### Schlüsselwörter

Zollunion, Türkei, Europäische Union, Handelspolitik, Integration, Assoziierungsabkommen

### Zitation

Brocza, S. (2021). *Nach 25 Jahren Zollunion EU-Türkei: Wohin soll die Reise gehen?* Wien. ÖGfE Policy Brief, 10'2021

### Impressum

Österreichische Gesellschaft für Europapolitik  
Rotenhausgasse 6/8-9  
A-1090 Wien, Österreich

**Generalsekretär:** Mag. Paul Schmidt

**Verantwortlich:** Dr. Susan Milford-Faber

Tel.: +43 1 533 4999

E-Mail: [policybriefs@oegfe.at](mailto:policybriefs@oegfe.at)

[Website - ÖGfE Policy Briefs](#)