



Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss

REX/468

**Ausbau der bilateralen Handelsbeziehungen zwischen der EU und der Türkei und
Modernisierung der Zollunion**

STELLUNGNAHME

Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss

**Ausbau der bilateralen Handelsbeziehungen zwischen der EU und der Türkei und
Modernisierung der Zollunion**

Berichterstatter: **Dimitris DIMITRIADIS**

Befassung	Europäische Kommission, jährliches Schreiben 2016, 20/04/2016
Rechtsgrundlage	Artikel 304 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Zuständige Fachgruppe	Außenbeziehungen
Annahme in der Fachgruppe	16/11/2016
Verabschiedung auf der Plenartagung	14/12/2016
Plenartagung Nr.	521
Ergebnis der Abstimmung (Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	252/4/7

1. **Schlussfolgerungen und Empfehlungen**

- 1.1 Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) ist der Auffassung, dass das bestehende Abkommen über die Zollunion aufgrund der aktuellen Entwicklungen überholt ist und die Vertragsparteien ernsthafte Verhandlungen über die Stärkung ihrer wirtschaftlichen Beziehungen durch ein neues, den aktuellen Bedürfnissen entsprechendes Handelsabkommen aufnehmen müssen.
- 1.2 Der EWSA ist nach wie vor der Auffassung, dass die Türkei nach wie vor ein äußerst wichtiger Partner ist und dass der politische Wille da ist, um die Zusammenarbeit auf verschiedenen Ebenen auszuweiten, allerdings unter der Voraussetzung, dass die grundlegenden europäischen Werte sowie die Grundsätze der Demokratie, des Rechtsstaats und der Menschenrechte gewahrt werden.
- 1.3 Der EWSA ist der Auffassung, dass das Verfahren bezüglich der Zollunion entweder durch die Änderung des Beschlusses 1/95 oder durch einen neuen Beschluss des Assoziationsrates oder schließlich durch ein neues Protokoll zum Beitrittsabkommen vollzogen werden kann.
- 1.4 Der EWSA verurteilt den Putschversuch des 15. Juli, ist aber sehr besorgt über die Reaktion der türkischen Regierung bzw. der sich anschließenden innenpolitischen Entwicklung, die weit über eine strafrechtliche Verfolgung der Putschisten hinausgeht, rechtsstaatlichen Maßgaben nicht entspricht und demokratischen Prinzipien widerspricht.
- 1.5 Der EWSA fordert von der Türkei als EU-Beitrittskandidaten den Schutz und die Beachtung der allgemeinen Menschenrechte sowie die Einhaltung demokratischer und rechtsstaatlicher Standards. Der EWSA verurteilt den Versuch des Umsturzes der demokratisch gewählten Regierung der Türkei, bringt jedoch seine Besorgnis über die Reaktion der türkischen Regierung zum Ausdruck und fordert unmittelbar die vollständige Achtung und Anwendung der Menschenrechte ohne Diskriminierung, insbesondere der Meinungsfreiheit sowie ihrer speziellen Ausprägung, der Pressefreiheit, und die umfassende Wiederherstellung des Rechtsstaates.
- 1.6 Nach Auffassung des EWSA muss die Türkei in der Praxis unter Beweis stellen, dass sie an den für Kandidatenländer geltenden Grundsätzen festhält, da sie diesen Status rechtlich und gemäß den Verträgen nach wie vor innehat, indem sie die Verhandlungen mit der EU fortsetzt und sich strikt an den EU-Besitzstand und alle bisher festgelegten Voraussetzungen hält.
- 1.7 Die neuen Rahmenbedingungen, die sich in den letzten Jahren in Bezug auf den internationalen Handel herausgebildet haben, veranlassen die EU, eine neue Runde globaler Handelsabkommen auf den Weg zu bringen, die vor allem auf die Verbesserung der Bestimmungen in einer Vielzahl von Bereichen zwecks Förderung moderner Formen des Handels und Anwendung der europäischen Grundsätze und des EU-Besitzstands abzielen. Die Mitteilung der Kommission „Handel für alle“ muss die Grundlage für die Verhandlungen zwischen der EU und der Türkei sein. Die jüngsten Regelungen sowie bewährte Verfahren, die bei verschiedenen Handelsabkommen zur Anwendung kamen, haben neue Standards in Bezug

auf Nachhaltigkeit, Transparenz und die Einbeziehung der Sozialpartner und der Zivilgesellschaft bei internationalen Handelsabkommen gesetzt.

- 1.8 Der EWSA hält es für notwendig, dass im Vorfeld Folgenabschätzungen und Nachhaltigkeitsprüfungen durchgeführt werden, und zwar sowohl vor als auch nach den Verhandlungen, um die Auswirkungen auf die Umwelt, die Wirtschaft und die Gesellschaft abzuschätzen. In diese Verfahren müssen die Sozialpartner und die Organisationen der Zivilgesellschaft eingebunden werden. Darüber hinaus ist der EWSA der Auffassung, dass die Kommission die sich verändernden sozioökonomischen Rahmenbedingungen in der Türkei in jeder Phase der Verhandlungen kontinuierlich und gründlich prüfen muss.
- 1.9 Es sollte berücksichtigt werden, dass in den gut zwanzig Jahren seit dem Inkrafttreten der Zollunion der EU-Besitzstand auf Bereiche ausgeweitet wurde, die zuvor nicht geregelt waren.
- 1.10 Der EWSA ist der Auffassung, dass ein neues, modernes Abkommen über die Zollunion nötig ist, und lehnt eine Beibehaltung des gegenwärtigen Status bzw. die Umwandlung des Abkommens in ein regionales Handelsabkommen als unrealistisch ab. Seiner Meinung nach sollte das neue Abkommen neue Kapitel enthalten, die die Ergänzung der Rechtsvorschriften und Verfahren der EU widerspiegeln, da diese ständig aktualisiert und überarbeitet werden. Dabei sollten für problematische Bereiche, die im Zuge der Umsetzung der Zollunion mit der Türkei und hinsichtlich der Vorbedingungen zutage getreten sind, aktualisierte Bestimmungen festgelegt werden.
- 1.11 Der EWSA ist außerdem der Meinung, dass man sich in den neuen Verhandlungen insbesondere auf die sofortige Durchführung der notwendigen grundlegenden Reformen der türkischen Rechtsvorschriften konzentrieren sollte.
- 1.12 Der EWSA schlägt vor, folgende Bereiche in den rechtlichen Teil des neuen Abkommens aufzunehmen:
 - Landwirtschaft (mit sämtlichen Bedingungen, die in der Stellungnahme im Folgenden dargelegt werden)
 - Dienstleistungen
 - öffentliches Auftragswesen
 - unverarbeitete Erzeugnisse und Rohstoffe
 - Verbraucherschutz
 - Umweltschutz und nachhaltige Entwicklung
 - Gleichwertigkeit der rechtlichen Regelungen bei gesundheitspolizeilichen und pflanzenschutzrechtlichen Maßnahmen (SPS) und Maßnahmen zur Lebensmittelsicherheit
 - wirksamer Schutz der Arbeitnehmerrechte und menschenwürdiger Arbeitsbedingungen
 - Schutz von Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz
 - Erleichterung des elektronischen Geschäftsverkehrs sowie Festlegung einer digitalen Agenda über den freien Verkehr digitaler Daten
 - Energiepolitik und Energiesicherheit
 - Förderung von Innovation und Schutz der Rechte des geistigen Eigentums

- Bekämpfung von Korruption und Geldwäsche
- Förderung von Anreizen für kleine und mittlere Unternehmen
- Vereinfachung der Verwaltungsverfahren und Senkung der Verwaltungsausgaben
- Investitionen und Aktualisierung der einschlägigen Rechtsvorschriften mit dem Ziel, die Anleger zu schützen, und gleichzeitig Schaffung eines unparteiischen Streitbeilegungsverfahrens
- Verbesserung des Verfahrens für die Umsetzung der EU-Rechtsvorschriften und ihre Aufnahme in das türkische Recht
- strengere Bestimmungen zur Gewährleistung der Einhaltung des überarbeiteten Abkommens und Bestimmungen über die Übernahme des EU-Besitzstandes

1.13 In Bezug auf die Asymmetrie bei den Handelsbeziehungen der Türkei zu Drittstaaten, mit denen die EU neuartige Handelsabkommen abschließt, kann die entsprechende Klausel nach Ansicht des EWSA nur so weit verbessert werden, dass sie eine politische Aufforderung an die Partner der EU enthält, wobei zusätzlich die Möglichkeit besteht, dass die Kommission ihre Dienste als Vermittler anbietet.

1.14 Der EWSA ist der Auffassung, dass jede Art von Handelsabkommen zwischen der EU und der Türkei mit einer umfassenden Konsultation und Einbeziehung der Sozialpartner (Arbeitgeber und Arbeitnehmer) und der Organisationen der Zivilgesellschaft einhergehen muss, und zwar sowohl in der Verhandlungs- als auch in der Umsetzungsphase.

2. Handelsbeziehungen EU-Türkei

2.1 Die Türkei hat im Jahr 1959 beantragt, assoziiertes Mitglied der damaligen Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) – der jetzigen Europäischen Union (EU) – zu werden. Das Assoziierungsabkommen¹ wurde 1963 unterzeichnet und sah zusätzlich die Errichtung einer Zollunion zwischen der EWG und der Türkei vor.

2.2 In der Folge wurde 1970 ein Zusatzprotokoll erstellt, das die Abschaffung von Zöllen und Quoten für Waren sowie weitere Schritte auf dem Weg zur Zollunion vorsah, die 1995² vollendet wurde, und die Abschaffung von Handelshemmnissen beinhaltete. Im gleichen Jahr wurde ein Freihandelsabkommen³ mit der damaligen EGKS unterzeichnet, das sich auf Kohle und Stahl bezog.

¹ Abkommen zur Gründung einer Assoziation zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Türkei und Zusatzprotokoll vom 12. September 1963, (ABl. C113/2) http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/turkey/association_agreement_1964_en.pdf.

² Beschluss Nr. 1/95 des Assoziationsrates EG–Türkei vom 22. Dezember 1995 über die Durchführung der Schlussphase der Zollunion (96/142/EG).

³ 96/528 EGKS: Beschluss der Kommission vom 29. Februar 1996 über den Abschluss eines Abkommens zwischen der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl und der Republik Türkei über den Handel mit unter den Vertrag über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl fallenden Erzeugnissen, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:31996D0528&from=DE>.

- 2.3 Die Türkei war auch gehalten, für Einfuhren aus Drittstaaten den gemeinsamen Außenzolltarif (GAZ) der EU⁴ anzuwenden und alle bereits bestehenden und künftigen Präferenzabkommen zu übernehmen.
- 2.4 Die Zollunion war damals eine bahnbrechende und innovative Idee und eine wichtige Möglichkeit zur Vertiefung der bilateralen Beziehungen, da sie eines der ersten Abkommen war, das eine Harmonisierung der Rechtsvorschriften mit einem Drittstaat vorsah.
- 2.5 Im Anschluss an den Antrag der Türkei auf Assoziierung aus dem Jahr 1987 eröffnete die EU 1997 ein paralleles Verfahren auf der Grundlage von Artikel 2 und Artikel 49 EUV.
- 2.6 Die Beitrittsverhandlungen wurden 2005 aufgenommen und umfassen 34 Kapitel des EU-Besitzstands sowie ein gemischtes Kapitel, also insgesamt 35 Kapitel.
- 2.7 Ebenso wie die einschlägigen Akteure hält der EWSA das Freihandelsabkommen für Kohle und Stahl für positiv, das deshalb auch nicht angetastet werden sollte, und betont, dass die Zollunion reformiert werden muss, damit die Handelsbeziehungen modernisiert werden können.

3. Politische Lage in der Türkei nach dem 15. Juli

- 3.1 Die Lage in der Türkei nach dem Putschversuch vom 15. Juli, den der EWSA ausdrücklich verurteilt, gibt Anlass zu großer Besorgnis. Das Vorgehen der Behörden gegen verdächtige Putschisten, aber auch gegen nicht am Putschversuch beteiligte oppositionelle und zivilgesellschaftliche Kräfte sowie gegen nicht regierungstreue Presse und Medien ist mit europäischen Standards unvereinbar und belastet die Verhandlungen zwischen der Türkei und der EU.
- 3.2 Nach den Ereignissen vom 15. Juli hat sich die offizielle Haltung Ankaras verändert, und die türkische Seite fordert sofortige Zusagen der EU, **die sich bisher in vielen Fällen unentschlossen gezeigt hat und es an politischem Willen und einer klaren politischen Richtung fehlen ließ**, wohingegen es die Türkei an gutem Willen zur Umsetzung der Vereinbarungen fehlen lässt (z. B. in Bezug auf das Protokoll von Ankara), was die Herausbildung des erforderlichen Klimas der Verständigung weiter belastet.
- 3.3 Der EWSA verfolgt die Entwicklungen nach dem Putsch derzeit und in Zukunft mit besonderer Aufmerksamkeit und Sorge und sieht die Einleitung der Verhandlungen über die Zollunion zur Stärkung der Handelsbeziehungen als eine Chance für den Beginn der Normalisierung der Beziehungen zwischen der EU und der Türkei sowie für einen Aufschwung der angeschlagenen türkischen Wirtschaft.

4

Kombinierte Nomenklatur, Gemeinsamer Zolltarif und Integrierter Zolltarif der Europäischen Union (Taric), Verordnung (EWG) Nr. 2658/87 des Rates vom 23. Juli 1987 über die zolltarifliche und statistische Nomenklatur sowie über den Gemeinsamen Zolltarif, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=URISERV:l11003&from=DE>.

3.4 Es liegt also im Interesse der Türkei, sich unter diesen schwierigen Bedingungen langfristig auf ein Reformprogramm festzulegen, das tiefgreifende Einschnitte sowohl im wirtschaftlichen als auch im politischen Bereich vorsieht.

4. Die Wirtschaft der Türkei

4.1 Die Türkei hat 2015 ein beeindruckendes Bruttoinlandsprodukt (BIP) von 1,576 Billionen US-Dollar (in Kaufkraftparität, Schätzung für 2015) erreicht und liegt damit auf Platz 18 der Weltrangliste. Das Wachstum des Landes ist Schätzungen zufolge 2015 auf immer noch zufriedenstellende 3,8 % zurückgegangen. Die Türkei liegt damit weltweit auf Platz 102. Die Staatsverschuldung sank auf moderate 33,1 % des BIP, wobei die Inflationsrate mit ca. 7,7 % im Jahr 2015 immer noch recht hoch ist.⁵

4.2 Die türkische Wirtschaft hat sich in den letzten Jahren von einer traditionell landwirtschaftlich geprägten Wirtschaft zu einer von der Dienstleistungs- und Tourismusbranche bestimmten Wirtschaft mit einer exportorientierten verarbeitenden Industrie entwickelt. Dies ist auch auf die Zollunion zurückzuführen, die für bedeutende Chancen sorgte, die mit der Annahme eines neuen Rechtsrahmens und der Umsetzung von EU-Standards sofort genutzt wurden.

4.3 Seit 2012 hat sich die Wachstumsrate jedoch abgeschwächt, was unter anderem auf den Rückgang der ausländischen Direktinvestitionen und die politischen und wirtschaftlichen Entwicklungen zurückzuführen ist, die das Wirtschaftswachstum in vielen Fällen bremsen und zu Unsicherheit führen. Zwischen 2013 und 2016 wurde das Vertrauen durch politische Unruhen, geopolitische Kräfteverlagerungen, Korruptionsvorwürfe und Spannungen mit den Nachbarstaaten untergraben, da das Land nach mehr politischem Einfluss in der Region strebte. Dies wirkte sich negativ auf die Wirtschaft aus und überschattete die beispiellose positive Entwicklung der türkischen Wirtschaft, die sich aufgrund ihres Leistungsbilanzdefizits als anfällig für Währungs- und Marktschwankungen erwies, was ausländische Investoren abgeschreckt und den Zustrom von Investitionen geschwächt hat. Nach dem Putsch musste die Wirtschaft erneut eine noch schlimmere Rezession sowie einen starken Einbruch bei den Touristenzahlen hinnehmen.

4.4 Aufgrund der besorgniserregenden politischen Entwicklungen, die sich direkt auf den wirtschaftlichen Bereich ausgewirkt haben, wurden sowohl das Vertrauen der Märkte in die Stabilität als auch die Solidität des Wirtschafts- und Investitionsumfelds in der Türkei schwer beschädigt⁶; zugleich gibt es Zweifel an der Fähigkeit der türkischen Regierung, die Wirtschaft wieder auf den Weg des Wachstums zu bringen, da ihre Glaubwürdigkeit und der Kurs des türkischen Pfunds erheblich gelitten haben⁷.

⁵ Statistische Angaben aus dem CIA Factbook und den Länderberichten der Weltbank, kombiniert mit statistischen Daten der Zentralbank der Republik Türkei.

⁶ <http://www.bloomberg.com/news/articles/2016-09-26/lira-drops-most-among-emerging-peers-after-turkey-cut-to-junk>
<http://www.bloomberg.com/news/articles/2016-07-21/turkish-assets-extend-selloff-after-s-p-cut-state-of-emergency>
<https://www.ft.com/content/779ef1f6-5b22-11e6-9f70-badea1b336d4>.

⁷ <https://www.ft.com/content/5bbbcce4-83b2-11e6-a29c-6e7d9515ad15>
<http://www.forbes.com/forbes/welcome/?toURL=http://www.forbes.com/sites/dominicdudley/2016/07/18/turkeys-economy-could-slump-in-aftermath-of-failed-coup/&refURL=https://www.google.gr/&referrer=https://www.google.gr/>.

5. Auswirkungen der Zollunion auf die türkische Wirtschaft, Mängel des Rechtsrahmens und Umsetzung

5.1 Die Prognosen für die Zollunion waren insgesamt ziemlich pessimistisch und wurden deshalb von den tatsächlichen Entwicklungen eingeholt: Für die Türkei war von einem Wachstum von maximal 1-1,5 % des BIP ausgegangen worden, was als beachtlich angesehen wurde, jedoch weit unter dem tatsächlich erreichten Zuwachs lag.

5.2 Die EU ist der wichtigste Einfuhr- und Ausfuhrpartner der Türkei, wohingegen die Türkei bei den Einfuhren der EU auf Platz 7 und bei den Ausfuhren auf Platz 5 liegt. Die Türkei exportiert vorwiegend Maschinen und Beförderungsmittel in die EU, gefolgt von Fertigerzeugnissen. Die Ausfuhren der EU in die Türkei betreffen vor allem Maschinen und Beförderungsmittel, chemische Erzeugnisse und Fertigerzeugnisse.

5.3 Der Handel mit der EU wuchs zwischen 1995 und 2014 um 22 %. Die Zollunion soll auch zu Handelsumlenkungen geführt haben⁸, was jedoch in Anbetracht des Gesamtanteils am Handel unerheblich ist⁹.

5.4 Auf jeden Fall wurde dadurch die Verhängung von Zöllen auf Industrieprodukte durch die Türkei eingedämmt und die Festlegung von Ursprungsregeln im bilateralen Handel unnötig.

5.5 Einige der wichtigsten inhärenten Schwachpunkte der Zollunion lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Die unverantwortliche und unnötige Anwendung handelspolitischer Schutzinstrumente wie etwa Ausgleichsmaßnahmen, Antidumping-, Schutz- sowie Überwachungsmaßnahmen beeinträchtigt den bilateralen Handel.¹⁰
- Es fehlen wirksame Durchsetzungs- und Streitbeilegungsverfahren, ohne die es unmöglich ist, der bisweilen selektiven Umsetzung der Zollunion sowie den indirekt diskriminierenden Maßnahmen gegen EU-Erzeugnisse wirksam einen Riegel vorzuschieben. Das geltende Streitbeilegungsverfahren beschränkt sich auf bestimmte Rechtsstreitigkeiten (konkret gibt es eine Zuständigkeit nur für den Zeitraum, in dem protektionistische Maßnahmen gelten)¹¹, die vom Assoziationsrat geprüft werden können; dieser ist in erster Linie ein politisches Gremium, das seine Entscheidungen einstimmig trifft.
- Der Geltungsbereich der Zollunion ist auf Industrieerzeugnisse beschränkt – einschließlich in der EU oder der Türkei hergestellter industrieller Komponenten verarbeiteter

⁸ C.S.P. Magee, Trade creation, trade diversion, and the general equilibrium effects of regional trade agreements: a study of the European Community–Turkey customs union, in: *Review of World Economics*, Mai 2016, Bd. 152, Ausgabe 2, S. 383-399.

⁹ [Weltbank, „Bewertung der Zollunion zwischen der EU und der Türkei“](#).

¹⁰ Gegen Wareneinfuhren aus der EU waren 2013 in der Türkei 13 handelspolitische Schutzinstrumente in Kraft. Mehr Informationen hierzu unter: <http://ec.europa.eu/trade/policy/accessing-markets/trade-defence/actions-against-exports-from-the-eu/> (aufgerufen am 30.5.2016).

¹¹ Im Gegensatz zum Streitbeilegungsverfahren des Abkommens von Ankara, das ein größeres Spektrum an Streitfällen abdeckt, allerdings nur bei Zustimmung beider Seiten eingeleitet werden kann.

landwirtschaftlicher Erzeugnisse – sowie auf Waren, die ganz oder teilweise unter Verwendung von Produkten aus Drittstaaten hergestellt wurden, sofern sich diese in der EU oder in der Türkei im freien Verkehr befinden. So machen insbesondere Agrarerzeugnisse 10 % und Dienstleistungen 60 % des BIP der Türkei aus, fallen jedoch beide nicht in den Geltungsbereich.

- Probleme gibt es auch bei der Angleichung an die EU-Rechtsvorschriften und bei der Wirksamkeit des Verfahrens zur Unterrichtung über diesen Punkt, was dazu führt, dass die Unternehmer in Bezug auf die Ein- oder Ausfuhr ein- und derselben Produkte ständig wechselnden Rechtslagen ausgesetzt sind, mit denen weder sie selbst über ihre institutionellen Träger (Handelskammern, Arbeitgeberverbände usw.) noch die zuständigen Behörden (Zoll, Exportagenturen, Marktaufsicht) Schritt halten können.¹²

- 5.6 Von den problematischen Bereichen der rechtlichen Struktur der Zollunion abgesehen gibt es auch Probleme aufgrund der unzulänglichen Umsetzung bzw. einseitiger Entscheidungen der Türkei bei Fragen der Zollpraktiken, **die eindeutig gegen die Vereinbarungen verstoßen**, aber auch aufgrund der Weigerung der Türkei, einen ungehinderten Handelsverkehr mit der Republik Zypern, einem Mitgliedstaat der EU, zuzulassen, was einen eindeutigen Verstoß gegen das Gemeinschaftsrecht und die Handelsabkommen zwischen der EU und der Türkei darstellt.
- 5.7 Die derzeitige Angleichung der türkischen Rechtsvorschriften an die EU-Binnenmarktvorschriften ist in bestimmten Bereichen vorangekommen, wie z. B. freier Warenverkehr, Wettbewerbspolitik und staatliche Beihilfen, Energie-, Wirtschafts- und Währungspolitik sowie Unternehmens- und Industriepolitik. Die Europäische Kommission hat indes darauf hingewiesen, dass die Türkei immer wieder zentrale Aspekte des Abkommens ignoriert und auf breiter Front protektionistische Maßnahmen ergreift, die mit den Bestimmungen der Zollunion nicht vereinbar sind.
- 5.8 Allerdings setzt die Türkei die Rechtsvorschriften in Bezug auf staatliche Beihilfen und die Errichtung von Kontrollsystemen unzureichend um und ist nicht bereit, den freien Warenverkehr mittels Aufhebung versteckter Beschränkungen uneingeschränkt zuzulassen. Schließlich hat sie es versäumt, Durchsetzungsmaßnahmen gegen Verletzungen von Rechten des geistigen Eigentums anzunehmen und wirksam umzusetzen.
- 5.9 Bei der Bewertung des Gesamtnutzens der Zollunion lässt sich als ihr größter Vorteil festhalten, dass sie als Instrument für wirtschaftliche Reformen genutzt wurde, die die Integration der Türkei in die Weltwirtschaft gefördert haben. Zudem hat sie zur Wiederherstellung der Glaubwürdigkeit des Landes beigetragen und schließlich die Maßnahmen zur Eindämmung der Inflation und zur Stabilisierung des Werts der türkischen Lira unterstützt.
- 5.10 Die Modernisierung des türkischen Handels hat ebenfalls rasche Fortschritte gemacht, und der Wettbewerb zwischen den türkischen Herstellern und Händlern, die über den EU-Markt Zugang

12

„Evaluation of the EU-Turkey Customs Union“, Bericht Nr. 85830-TR, 28. März 2014: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/financial_assistance/phare/evaluation/2014/20140403-evaluation-of-the-eu-turkey-customs-union.pdf.

zu einem einträglicheren und anspruchsvolleren globalen Handelsumfeld bekommen haben, wurde gestärkt.

6. Vergleich zwischen der Zollunion und jüngeren Freihandelsabkommen

- 6.1 Die kommenden Jahre werden vom Beginn einer neuen Wirtschaftsära geprägt sein, ausgelöst durch die Einleitung und Anwendung einer Reihe von Regulierungsinitiativen auf internationaler Ebene, die auch die Wirtschaftsbeziehungen zwischen der EU und der Türkei beeinflussen und eine Modernisierung der Zollunion erforderlich machen. Gleichzeitig hat sich die EU auf den Ausbau der externen Wirtschaftsbeziehungen zu Drittstaaten konzentriert, um den Lebensstandard zu verbessern und für mehr Wohlstand zu sorgen. Die derzeit wichtigsten Initiativen sind die **transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft (TTIP)**, das **umfassende Wirtschafts- und Handelsabkommen zwischen der EU und Kanada (CETA)**, das **Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen (TiSA)** sowie die Verhandlungen über das **Handelsabkommen mit Japan**.¹³
- 6.2 Aufgrund der neuen Bedingungen hat die nunmehr überholte Zollunion die türkische Wirtschaft wegen der ihr innewohnenden Asymmetrie¹⁴ bereits in eine nachteilige Situation gebracht, weil die Türkei nur dann Handelsabkommen mit Drittstaaten aushandeln kann, wenn die EU mit ihnen neue Freihandelsabkommen vereinbart und unterzeichnet hat, die Türkei jedoch keine Möglichkeit hat, auf die Verhandlungen einzuwirken. Andererseits stellt die „Türkei-Klausel“ eine politische Aufforderung dar und verpflichtet die Drittstaaten nicht, die Aufnahme von Verhandlungen zu akzeptieren, geschweige denn ein Abkommen zu schließen. Und selbst wenn es zu einem Abkommen kommt, befinden sich die türkischen Unternehmen auf Grund der zeitlichen Verzögerung in einer schlechteren Wettbewerbsposition.
- 6.3 Außerdem musste die Türkei den gemeinsamen Außenzolltarif (GAZ) annehmen, womit sie verpflichtet ist, sich an die Änderungen (zumeist Reduzierungen) anzupassen, die die EU mit Blick auf den Abschluss von Freihandelsabkommen einführt, ohne dass die türkischen Erzeugnisse auf den anderen Märkten mangels eines Abkommens dieselben Privilegien genießen würden. Dies hat zu einer schrittweisen Liberalisierung des Zolltarifs der Türkei geführt.
- 6.4 Die genannten Mängel in der Struktur der Zollunion treten jetzt, mehr als 20 Jahre nach ihrem Abschluss, noch deutlicher zutage.
- 6.5 2014 haben von den 48 Handelspartnern der EU nur 17 auch ein Abkommen mit der Türkei geschlossen, und von den Staaten, mit denen bereits ein neuartiges Freihandelsabkommen abgeschlossen wurde, war nur Südkorea bereit, der in der „Türkei-Klausel“ des Freihandelsabkommens EU-Korea formulierten Aufforderung nachzukommen und ein Abkommen mit der Türkei abzuschließen.

¹³ Andere Abkommen betreffen die **ostafrikanischen Staaten, Ecuador, Singapur, Vietnam und Westafrika**. Zwar sind die Abkommen bereits abgeschlossen, doch ist keines bisher in Kraft getreten.

¹⁴ Global Economics Dynamics Study, Turkey's EU integration at a crossroads, What Consequences does the new EU trade policy have for economic relations between Turkey and Europe, and how can these be addressed?, Bertelsmann Stiftung, April 2016.

7. Stärkung der bilateralen Handelsbeziehungen

- 7.1 Die Zusammenarbeit zwischen der EU und der Türkei im wirtschaftlichen und politischen Bereich ist eine hinreichende und notwendige Bedingung für die Gewährleistung von Stabilität in einer besonders sensiblen Region unserer Welt, wobei die Modernisierung der Zollunion ein klares positives Signal im Sinne der Zusammenarbeit und der Stabilität geben kann.
- 7.2 Nach einer gründlichen Diskussion und Prüfung der Alternativen für die Handels- und Wirtschaftsbeziehungen zwischen der EU und der Türkei, darunter auch der Möglichkeit (i) einer Beibehaltung des Status quo, (ii) der Ersetzung oder Ergänzung der Zollunion durch ein regionales Handelsabkommen und (iii) der Modernisierung der Zollunion, ist der EWSA der Auffassung, dass die letztgenannte Lösung am besten geeignet ist, die bilateralen Beziehungen zum gegenseitigen Nutzen voranzubringen und zu vertiefen.
- 7.3 Die Variante, gar nichts zu unternehmen, ist derzeit auch mit Blick auf die Tatsache, dass die Beitrittsverhandlungen erhebliche Zeit brauchen werden, keine realistische Alternative, denn es ist wichtig, die oben genannten Aspekte anzugehen und das bislang unausgeschöpfte Potenzial der Handelsbeziehungen unverzüglich zu nutzen.

8. Schwerpunkte der Überprüfung

- 8.1 Im Rahmen der neuen europäischen Handels- und Investitionspolitik, die 2015 mit der Mitteilung der Kommission „Handel für alle“¹⁵ eingeleitet wurde, zeichnet sich bereits ab, dass die EU aufgrund ihrer Führungsposition auf dem Gebiet des Handels bestrebt ist, sich den neuen Herausforderungen eines globalisierten Marktes und der modernen Realität im Bereich des Handels zu stellen, die Entwicklung voranzutreiben und institutionelle Veränderungen auf den Weg zu bringen, indem sie Reformprioritäten setzt.¹⁶
- 8.2 Im Rahmen dieser Bemühungen wird deutlich, dass eine neue Handelspolitik nicht eindimensional sein kann, sondern vielschichtig und komplex sein und eine Vielzahl an Tätigkeitsbereichen umfassen muss, wenn sie wirksam und für mehrere Betroffene wie Arbeitnehmer, Verbraucher sowie KMU nutzbringend sein soll.
- 8.3 Insbesondere ist es vielfach von großer Bedeutung, dass die europäischen Werte in diesen Grundsatzrahmen einbezogen werden, da sich unterdessen gezeigt hat, dass die Verhandlungen über Handels- und Investitionsabkommen **nicht nur rein wirtschaftlicher Natur sind, sondern ein darüber hinausgehendes sozioökonomisches Unterfangen, das in vielerlei Hinsicht und auf vielen Ebenen Reformen erfordert.**

¹⁵ http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/october/tradoc_153880.PDF.

¹⁶ EWSA (J. Peel – Berichterstatter), Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Handel für alle – Hin zu einer verantwortungsbewussteren Handels- und Investitionspolitik, COM(2015) 497 final.

- 8.4 Insbesondere nach der Annahme des Pariser Übereinkommens (COP 21) durch die EU und den neuen Zielen für eine nachhaltige Entwicklung, die der Wirtschafts- und Sozialrat der UN verabschiedet hat, sind **nachhaltige Entwicklung und Umweltschutz** nunmehr ein gleichberechtigter und untrennbarer Bestandteil dieser Werte.¹⁷
- 8.5 Diese Tatsache tritt noch klarer hervor, wenn die Staaten, mit denen verhandelt wird, Beitrittsverhandlungen mit der EU führen – typisches Beispiel hierfür ist die Türkei.
- 8.6 Die Überprüfung muss auch auf internationalen Standards und auf den internationalen Vereinbarungen zum Schutz von Arbeitnehmerrechten beruhen.¹⁸
- 8.7 Deshalb wurde auf EU-Seite beschlossen, künftig drei Grundsätze anzuwenden:
- a) **Effizienz:** damit sowohl den makroökonomischen (z. B. wirtschaftliche Situation von EU-Staaten, die sich in einer Krise befinden) als auch den mikroökonomischen Notwendigkeiten (z. B. KMU) Rechnung getragen wird, wobei eine maximale Anpassungsfähigkeit an die neuen handelspolitischen Unternehmungen zu gewährleisten ist,
 - b) **Transparenz:** durch Gewährleistung einer möglichst breiten Öffentlichkeit und Beteiligung möglichst vieler Interessenträger an den Verhandlungen,
 - c) **europäische Werte und Standards:** dies sind in der Entwicklung befindliche Begriffe, die inzwischen auch den Schutz der Menschenrechte und der Grundfreiheiten (einschließlich der Arbeitnehmerrechte), die nachhaltige Entwicklung und die Bekämpfung von Korruption umfassen.
- 8.8 So müssen die Bemühungen um Konvergenz mit den Handelspartnern Folgendes umfassen:
1. Untersuchungen auf hohem Niveau zu den bestehenden globalen Wertschöpfungsketten und den globalen Lieferketten,
 2. moderne Maßnahmen zur Förderung des Handels und der Dienstleistungen, damit diese den aktuellen weltweit herrschenden Bedingungen entsprechen, die durch eine enorme Fragmentierung des Produktionsprozesses in Form von Outsourcing, Offshoring und Gründung von Zweigniederlassungen gekennzeichnet sind,
 3. Regelungen für die Erleichterung des elektronischen Handels und der Mobilität und natürlich eine ausgedehnte institutionelle Zusammenarbeit sowohl bei der Aushandlung der Abkommen als auch bei der Bewertung und Kontrolle ihrer Durchführung.

¹⁷ Darüber hinaus gehören natürlich auch das Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen sowie das Protokoll von Kyoto zu diesen Verpflichtungen. Zum Pariser Übereinkommen siehe Paris Agreement, FCCC/CP/2015/L.9, 2015.

¹⁸ ILO-Kernarbeitsnormen, OSZE-Leitsätze für multinationale Unternehmen, UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte.

9. **Das Verfahren für den Abschluss des Abkommens und der Inhalt des neuen Abkommens**

9.1 Der Geltungsbereich des neuen Abkommens muss auf weitere Aspekte ausgedehnt werden, etwa:

- a) **Landwirtschaft** (unter strenger Wahrung der europäischen Standards und der Rückverfolgbarkeit der Produkte sowie nach einer Prüfung eventueller Auswirkungen für die europäischen Landwirte bei Liberalisierung der Einfuhren), und gleichzeitiger Prüfung der Beibehaltung bzw. Einführung vorläufiger protektionistischer Maßnahmen über die Anpassungsfrist hinaus, sofern dies zum Schutz der europäischen Erzeuger für unbedingt erforderlich erachtet wird
- b) **Investitionen**
- c) **öffentliche Aufträge**
- d) **Dienstleistungen**
- e) **aktuellere Themen wie nachhaltige Entwicklung, Umweltschutz oder den Energiesektor sowie Rohstoffe und unverarbeitete Erzeugnisse**
- f) Schutz der Rechte des geistigen Eigentums und der Patente.

Zudem müssen verbindliche Bestimmungen über die unverzügliche Übernahme und Integration der EU-Rechtsvorschriften aufgenommen werden, sowie eine Bestimmung über die obligatorische Beilegung von Streitigkeiten in Bezug auf die Umsetzung des Abkommens durch ein Verfahren, **das nicht durch einen politischen Beschluss eingeleitet werden muss**, wie es bisher der Fall ist, was eine umfassende und transparente Beilegung der Streitigkeiten erheblich erschwert.

9.2 Es ist auch von größter Bedeutung, dass das gesamte Verfahren mit dem überarbeiteten Ansatz der EU für den Handel verbunden wird, bei dem nicht verhandelbare Forderungen der EU nach Demokratisierung und Transparenz im Entscheidungsprozess sowohl auf internationaler als auch nationaler Ebene gestellt werden und bei dem die Rolle der Sozialpartner und der Zivilgesellschaft im öffentlichen Dialog und bei öffentlichen Verhandlungen unterstrichen wird. Dabei wird das Ziel einer effektiveren und stärker auf die Menschen ausgerichteten Umsetzung des überarbeiteten Abkommens verfolgt.

9.3 Die Verbesserung der Handelsbeziehungen durch ein neues Abkommen über die Zollunion könnte einige positive Auswirkungen haben, etwa

- Einnahmen aus der Liberalisierung der neuen Regelungsbereiche und Anstieg der ausländischen Direktinvestitionen.
- Vorteile für europäische Unternehmen infolge der bilateralen Liberalisierung der öffentlichen Auftragsvergabe durch Beseitigung der Hemmnisse für ausländische Bewerber bei Ausschreibungen, da diese Aufträge 7 % des BIP der Türkei betragen.
- Chancen für kleine und mittlere Unternehmen, was zum Anstieg des durchschnittlichen Einkommens in der Türkei, zur Entstehung von Arbeitsplätzen sowie zum Anstieg der Produktivität führt.

- 9.4 Am Beginn des Verfahrens für den Abschluss des Abkommens müssen Verhandlungen stehen, an denen die Sozialpartner und die Organisationen der Zivilgesellschaft direkt beteiligt werden. Wichtig sind zudem transparente Verfahren.
- 9.5 Der EWSA begrüßt die öffentliche Konsultation und empfiehlt die Durchführung einer entsprechenden Untersuchung von sozialen Indikatoren und Wohlstandsindikatoren auch in anderen Bereichen, etwa bei den Rechten der Verbraucher und der Arbeitnehmer.
- 9.6 Nach Auffassung des EWSA sollte von Anfang an klargestellt werden, dass das Verfahren Teil der umfassenderen Beitrittsverhandlungen ist und nicht nur eine reine Vertiefung der Handelszusammenarbeit zwischen der EU und der Türkei und dass die Gespräche nur dann zu einem erfolgreichen Abschluss gebracht werden können, wenn die bisher vereinbarten Punkte vollständig angeglichen werden.
- 9.7 Neben den derzeitigen Problemen, die im neuen Abkommen angegangen werden müssen, sind Kapitel über den Umweltschutz, die nachhaltige Entwicklung und die Energiesicherheit sowie die Zusammenarbeit im Energiebereich (erneuerbare und konventionelle Energieträger) aufzunehmen.
- 9.8 Der EWSA ist der Auffassung, dass auch ein neuer Rahmen für die Zusammenarbeit bei Investitionen geschaffen werden muss, mit höheren Standards für den Investorenschutz und einem unparteiischen Verfahren für die Streitbeilegung, was das Vertrauen der Märkte in die Fähigkeit der Wirtschaft stärken wird, politischen Erschütterungen standzuhalten. Ein solcher Rahmen sollte auf die Bedenken in Hinsicht auf Investorenschutz Bedacht nehmen.¹⁹
- 9.9 Das neue Abkommen muss eindeutig einen strengen Rahmen für protektionistische Maßnahmen oder Diskriminierung ausländischer Produkte und zusätzliche oder versteckte Zölle umfassen, die den Bestimmungen der neuen EU-Handelsvorschriften widersprechen. Zugleich müssen die Rechtsvorschriften zur Bekämpfung der Geldwäsche, der Korruption und der Schattenwirtschaft sowie die institutionelle Zusammenarbeit zur Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität gestärkt werden.

Brüssel, den 14. Dezember 2016

Georges DASSIS

Der Präsident des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses

¹⁹ Einige dieser Bedenken wurden in Ziffer 8.8 der EWSA-Stellungnahme REX/464 „Standpunkt des EWSA zu spezifischen Kernaspekten der TTIP“, [ABl. C 487 vom 28.12.2016, S. 30](#) zusammengefasst.