



BDI

Bundesverband der
Deutschen Industrie e.V.

POSITIONSPAPIER

Modernisierung der Zollunion EU-Türkei: Notwendige Verbesserungen für den Waren- handel

Januar 2017

Kernbefunde

- Die Zollunion der EU und der Türkei ermöglicht einen freien Warenverkehr für gewerbliche Waren und landwirtschaftliche Verarbeitungserzeugnisse. Im Frühjahr 2015 vereinbarten die EU-Handelskommissarin und der türkische Wirtschaftsminister einen Fahrplan für eine Modernisierung der Zollunion.
- Die Funktionsfähigkeit der Zollunion ist gefährdet. Die Zahl der Handelsstreitigkeiten stieg in den letzten Jahren an. Tarifäre und nicht-tarifäre Handelshemmnisse erschweren zunehmend den Zugang zum türkischen Markt. Im Abkommen zur Zollunion fehlen Schlichtungsmechanismen und ein effizienter und verbindlicher Streitbeilegungsmechanismus.

Politische Empfehlungen

- Ein Revisionsprozess setzt als vertrauensbildende Maßnahme eine sofortige Beseitigung bestehender Handelshemmnisse seitens der Türkei voraus.
- Die EU und die Türkei sollten sich auf eine Modernisierung der Zollunion verständigen. Zielsetzung sollte ein modernes, klares und verbindliches Regelwerk sein, das Rechtssicherheit garantiert. Ein effektiver und verbindlicher Streitbeilegungsmechanismus sollte geschaffen werden.
- Ein modernes Abkommen sollte den Ansprüchen der *Trade for All*-Strategie gerecht werden und Themenbereiche wie Nachhaltigkeit, Energie, Rohstoffe, Dienstleistungen und öffentliche Beschaffung erfassen.
- Zukünftig sollten die EU und die Türkei ihre Handelspolitik besser koordinieren. Ein effizientes Konsultationsverfahren soll sicherstellen, dass sie sich über handelspolitische Vorhaben und Strategien regelmäßig und mit dem Ziel einer nachhaltigen Harmonisierung abstimmen.

Inhaltsverzeichnis

Kernbefunde der Analyse	3
Politikempfehlungen	3
1. Einleitung	4
2. EU-Türkei Handel: Hohe Dynamik, viel Potenzial	5
3. Die Zollunion	11
3.1 Historischer und politischer Kontext.....	11
3.2 Allgemeine Rechtsgrundlagen und Grundprinzipien.....	12
4. Schwächen der Zollunion	14
4.1 Defizite der Zollunion aus Sicht der Türkei	14
4.2 Handels- und Marktzugangshemmnisse in der Türkei.....	16
4.2.1 Tarifäre Handelshemmnisse.....	16
<i>Fallbeispiel Textilindustrie und andere Industriesektoren: Zusatzzölle</i>	16
<i>Fallbeispiel Tabakindustrie: Nicht-tarifäre und tarifäre Benachteiligung von EU-Herstellern</i>	20
<i>Fallbeispiel Nichteisen-Metallindustrie: Wettbewerbsnachteile durch Umgehung von Regeleinfuhrzöllen und Einfuhr von gedumpten Produkten</i>	22
4.2.2 Nicht-tarifäre Handelshemmnisse.....	23
<i>Fallbeispiel Pharmaindustrie: Geplante diskriminierende Maßnahmen gegen importierte Arzneimittel</i>	23
<i>Fallbeispiel Pharmaindustrie: Zulassungshürden für innovative Arzneimittel durch Nicht-Anerkennung der EU-Inspektionen und GMP-Zertifikate</i>	26
<i>Fallbeispiel Pharmaindustrie: Mangelhafter Schutz und mangelhafte Umsetzung von internationalen Verpflichtungen zum Schutz des geistigen Eigentums, insbesondere von Arzneimitteln</i>	26
<i>Fallbeispiel Elektronik- und Maschinenbauindustrie: CE-Kennzeichnungspflicht</i>	28
<i>Fallbeispiel Schuhindustrie: Stichprobentests auf bestimmte Inhaltsstoffe und doppelte Zertifizierung</i>	30
<i>Fallbeispiel Textil, Bekleidung und andere Branchen: Registrierungspflicht für Ex- und Importeure</i>	31
4.3 Handelspolitische Schutzinstrumente	32
4.4 Regelungen zur handelspolitischen Streitbeilegung.....	34
5. Politikempfehlungen	36
5.1. Eine Revision der Zollunion setzt zügigen Abbau von Handelshemmnissen voraus	36
5.2. Eine moderne Zollunion erfordert effektive und klare Regeln	38
Impressum	41

Kernbefunde der Analyse

- Die Zollunion der EU und der Türkei gehört zu den ersten Handelsabkommen der EU mit Drittländern. Ihr Geltungsbereich ist eingeschränkt. Sie bezieht sich nur auf gewerbliche Waren und landwirtschaftliche Verarbeitungserzeugnisse. Im Frühjahr 2015 vereinbarten die EU-Handelskommissarin Cecilia Malmström und der türkische Wirtschaftsminister Nihat Zeybekçi einen Fahrplan für eine Modernisierung der Zollunion.
- Die Funktionsfähigkeit der Zollunion ist durch eine zunehmend asymmetrische Handelspolitik beider Vertragsparteien gefährdet. Die Zahl der Handelsstreitigkeiten zwischen der EU und der Türkei ist seit einigen Jahren sprunghaft angestiegen. Tarifäre und nicht-tarifäre Handelshemmnisse erschweren zunehmend den Zugang zum türkischen Markt für EU-Unternehmen. Aufgrund erheblicher Konstruktionsfehler enthält die Zollunion weder Regelungen, die diesem Trend Einhalt bieten könnten, noch einen effizienten und verbindlichen Streitbelegungsmechanismus.

Politikempfehlungen

- Ein zielführender Revisionsprozess setzt eine sofortige Beseitigung bestehender Handelshemmnisse seitens der Türkei voraus – als vertrauensbildende Maßnahme und für die Schaffung einer rechtskonformen Verhandlungsgrundlage.
- Die EU und die Türkei sollten sich auf eine Modernisierung der Zollunion verständigen. Zielsetzung sollte sein, ein modernes, klares und verbindliches Gesamtregelwerk zu schaffen, das europäischen Unternehmen Rechtssicherheit im Handel mit der Türkei ebenso wie beim Marktzugang nachhaltig garantiert.
- Die Durchsetzung von Regelungen der Zollunion erfordert einen effektiven und verbindlichen Streitbelegungsmechanismus.
- Ein modernes Abkommen mit der Türkei sollte den von EU-Kommissarin Malmström in ihrer Handelsstrategie *Trade for All* formulierten Ansprüchen gerecht werden. Im Zuge eines Revisionsprozesses sollten daher die Regelungen der Zollunion künftig auch Themenbereiche wie Nachhaltigkeit, Energie, Rohstoffe, Dienstleistungen und öffentliche Beschaffung erfassen.
- Eine zentrale Schwäche der Zollunion ist die asymmetrische Handelspolitik der Vertragsparteien in Bezug auf bilaterale Freihandelsabkommen mit Drittstaaten. Zukünftig sollten sich die EU und die Türkei im Rahmen eines effizient gestalteten Konsultationsverfahrens über ihre kurz-, mittel- und langfristigen handelspolitischen Vorhaben und Strategien regelmäßig und mit dem Ziel einer nachhaltigen Harmonisierung abstimmen.
- Die ausführlichen Politikempfehlungen finden Sie auf den Seiten 36 bis 40.

1. Einleitung

Die Türkei ist ein wichtiger Handelspartner der EU. Das Land liegt auf Platz fünf der Top-Exportmärkte der EU und auf Platz sieben der Top-Herkunftsländer von EU-Importen (2014, Waren und Dienstleistungen). Für die Türkei ist die EU der wichtigste Exportmarkt weltweit. Die EU-Mitgliedstaaten stellen insgesamt die wichtigste Quelle ausländischer Direktinvestitionen in der Türkei dar. In den letzten zehn Jahren ist der Handel zwischen der EU und der Türkei deutlich gewachsen.

Die Zollunion, die 1995 zwischen der EU und der Türkei etabliert wurde, gehört zu den ersten Handelsabkommen der EU mit Drittländern. Sie war als Übergangsabkommen und Vorbereitungsstufe auf eine mögliche EU-Mitgliedschaft gedacht. Ihr Geltungsbereich ist eingeschränkt. Die Zollunion bezieht sich nur auf gewerbliche Waren und landwirtschaftliche Verarbeitungserzeugnisse; ausgenommen sind landwirtschaftliche Erzeugnisse sowie Kohle- und Stahlerzeugnisse. Weder der Dienstleistungshandel noch neuere Themen der Handelspolitik wie die öffentliche Auftragsvergabe oder Investitionen werden unter der Zollunion geregelt.

Im Frühjahr 2015 vereinbarten die EU-Handelskommissarin Cecilia Malmström und der türkische Wirtschaftsminister Nihat Zeybekçi einen Fahrplan für eine Modernisierung der Zollunion. Diese sieht auch eine Erweiterung des Abkommens unter anderem um den Dienstleistungsbereich und die öffentliche Auftragsvergabe vor. Damit reagierte die EU auch auf die wiederholten Drohungen der Türkei, die Zollunion auszusetzen.

Wesentlicher Kritikpunkt der Türkei ist ihre fehlende Einbindung in Freihandelsverhandlungen der EU – allen voran mit den USA (Transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft, TTIP). Während die Türkei aufgrund der Zollunion ihre Märkte für die FTA-Partner der EU öffnen muss, bleibt ihr selbst ein verbesserter Zugang zu den neuen Märkten verwehrt. Die Funktionsfähigkeit der Zollunion ist durch eine zunehmend asymmetrische Handelspolitik beider Vertragsparteien gefährdet. Die Zahl der Handelsstreitigkeiten zwischen der EU und der Türkei ist seit einigen Jahren sprunghaft angestiegen. Insbesondere eine quantitative und qualitative Zunahme tarifärer und nicht-tarifärer Handelshemmnisse in der Türkei erschwert den Industriewarenhandel und Marktzugang aus Sicht von EU-Unternehmen – Tendenz steigend. Diese Entwicklung hat für beide Vertragsparteien wirtschaftliche Nachteile zur Folge. Aufgrund erheblicher Konstruktionsfehler enthält die Zollunion weder Regelungen, die diesem Trend Einhalt bieten könnten, noch einen effizienten und verbindlichen Streitbeilegungsmechanismus.

Die deutsche Wirtschaft fordert daher die Türkei zu einem zügigen Abbau ihrer Handelshemmnisse auf, die europäische Unternehmen benachteiligen. Ebenso empfiehlt sie den Vertragsparteien eine umfassende Modernisierung der Zollunion in möglichst naher Zukunft.

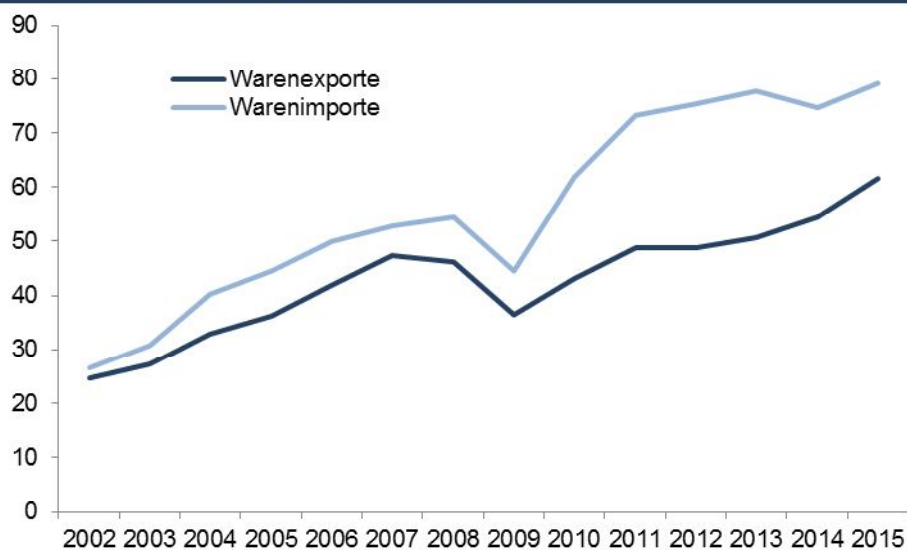
Die Türkei befindet sich gegenwärtig in einer politischen Krise. Ihre bilateralen Beziehungen mit der EU sind zurzeit von gewissen Spannungen sowie außen- und sicherheitspolitischen Herausforderungen geprägt. In dieser Situation sind stabile wirtschaftliche Verhältnisse in beiderseitigem Interesse. Von einer Stärkung der engen und über Jahrzehnte erfolgreich aufgebauten Handelsbeziehungen würden die Türkei und die EU gleichermaßen profitieren. Eine moderne Zollunion kann hierzu einen wichtigen Beitrag leisten.

2. EU-Türkei Handel: Hohe Dynamik, viel Potenzial

In der Rangfolge der wichtigsten Warenhandelspartner der EU (Exporte plus Importe) nimmt die Türkei Platz 5 ein (4,0 % des Außenhandels der EU). Als Abnehmer von Waren aus der EU liegt die Türkei nach den USA, China und der Schweiz sogar auf Platz 4 (4,4 % der EU-Warenexporte). Als Warenlieferant der EU belegt die Türkei nach dem Spitzenreiter China, den USA, Russland, der Schweiz und Norwegen Platz 6 (3,6 % der EU-Warenimporte).

Nach den krisenbedingten Einbrüchen im Jahr 2009 erholte sich der Warenhandel der EU mit der Türkei relativ schnell. Im Jahr 2015 wuchsen die Ausfuhren der EU in die Türkei sogar um 13,2 Prozent, die Importe aus der Türkei nahmen um 5,9 Prozent zu. Die EU weist ein Handelsbilanzdefizit mit der Türkei auf, sie bezieht also mehr Waren aus der Türkei als sie dorthin verkauft. Im Jahr 2015 betrug dieses Defizit im Warenhandel 17,4 Milliarden Euro. Der EU-Dienstleistungshandel mit der Türkei blieb 2014 sowohl bei den Dienstleistungsimporten, als auch bei den Dienstleistungsexporten – wie in den vorherigen Jahren – in etwa auf dem gleichen Niveau. Auch im EU-Dienstleistungshandel liegen die EU-Importe deutlich über den EU-Exporten. 2014 betrug das gesamte Außenhandelsbilanzdefizit (Waren und Dienstleistungen) der EU mit der Türkei rund 25 Milliarden Euro.¹

Abb.1: Warenhandel mit der Türkei auf Wachstumskurs
Aus- und Einfuhren der EU, 2002 - 2015, Mrd. €

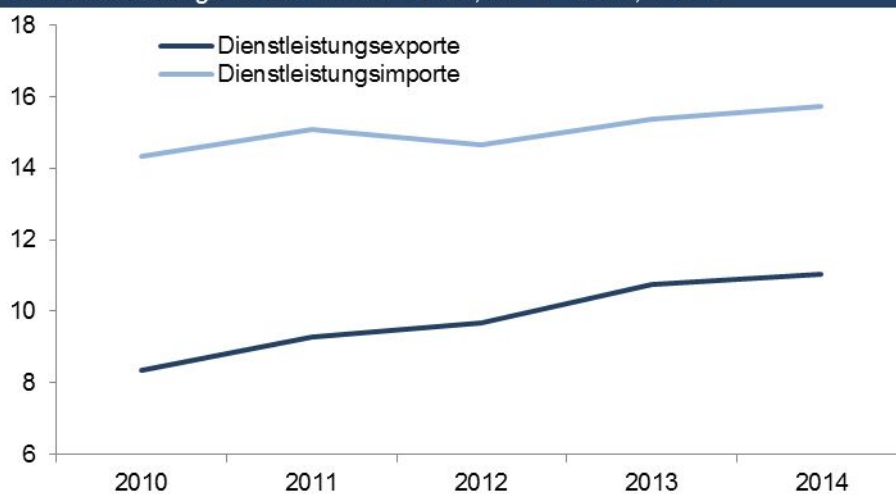


Quelle: Eurostat, Datenreihe: DS-018995, <<http://ec.europa.eu/eurostat/de/data/database>> (eingesehen am 10.5.2016).



¹ Eigene Berechnung basierend auf Daten entnommen aus Datenreihe DS-018995 sowie bop_its6_det, <<http://ec.europa.eu/eurostat/de/data/database>>, <<http://ec.europa.eu/eurostat/web/balance-of-payments/data/database>> (eingesehen am 10.05.2016).

Abb. 2: Dienstleistungshandel mit der Türkei beständig
EU-Dienstleistungshandel mit der Türkei, 2010 - 2014, Mrd. €

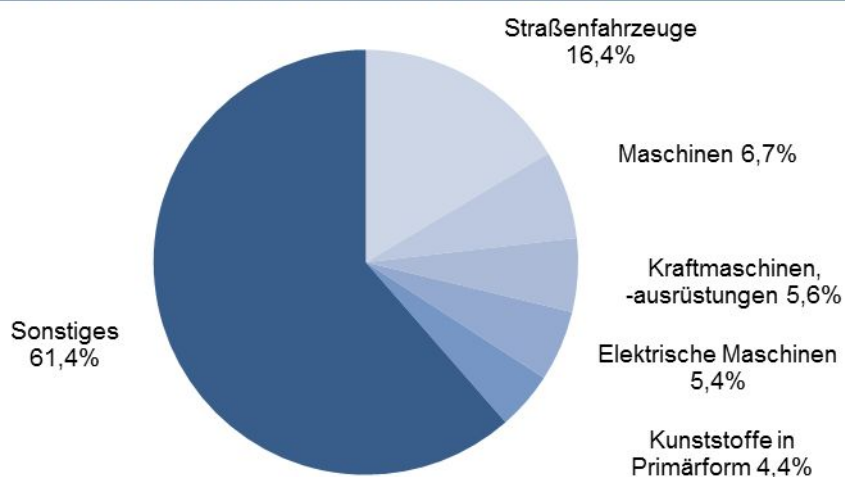


Quelle: Eurostat, Datenreihe: bop_its6_det, <<http://ec.europa.eu/eurostat/web/balance-of-payments/data/database>> (eingesehen am 10.5.2016).



Zu den klassischen Exportgütern der EU in die Türkei zählten 2015 Straßenfahrzeuge und verschiedene Maschinen, die zusammengenommen mehr als ein Drittel der gesamten EU-Exporte ausmachten. Neben Straßenfahrzeugen gehörten 2015 vor allem Bekleidungsgüter zu den Hauptimportwaren der EU aus der Türkei. Der Anteil dieser beiden Warengruppen belief sich auf 36,6 Prozent der Gesamtimporte.

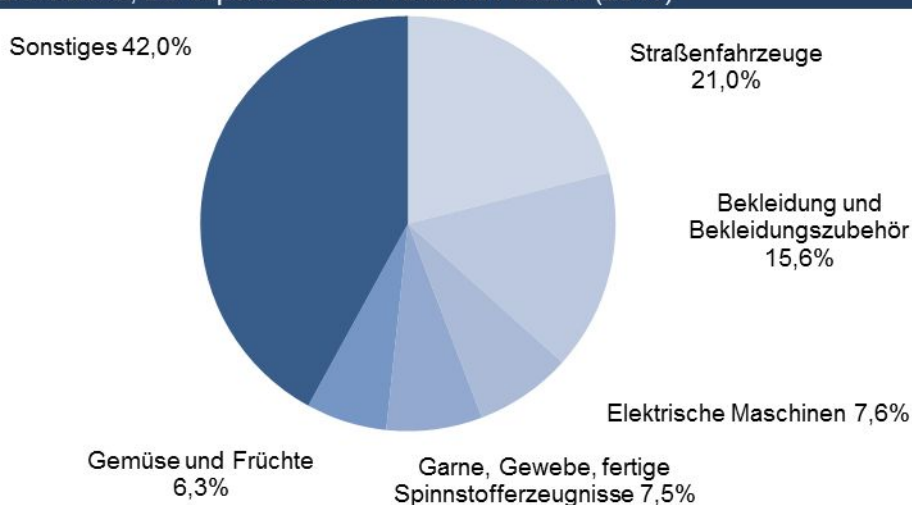
Abb. 3: TOP 5 Exportgüter
Warenhandel, EU-Exporte in die Türkei in Prozent (2015)



Quelle: Eurostat, Datenreihe: DS-018995, <<http://ec.europa.eu/eurostat/de/data/database>> (eingesehen am 10.5.2016)



Abb. 4: TOP 5 Importgüter
Warenhandel, EU-Importe aus der Türkei in Prozent (2015)



Quelle: Eurostat, Datenreihe: DS-018995, <<http://ec.europa.eu/eurostat/de/data/database>> (eingesehen am 10.5.2016).



Wirft man einen Blick in die Rangfolge der wichtigsten EU-Handelspartner der Türkei, so lag Deutschland zuletzt sowohl im Warenhandel (2015) als auch im Dienstleistungshandel (2014) vor allen anderen EU-Mitgliedstaaten. Bei den EU-Warenimporten aus der Türkei lag Deutschland mit einem Importvolumen von 12,8 Milliarden Euro (20,8 % der EU-Warenimporte aus der Türkei) auf Platz eins. Auch bei den EU-Warenexporten in die Türkei fiel der größte Anteil (28,8 %) auf Deutschland. Bei den Dienstleistungsimporten aus der Türkei lag Deutschland (37,6 % an den gesamten Dienstleistungsimporten der EU aus der Türkei) vor dem Vereinigten Königreich (12,1 %). Deutschland führte ebenfalls bei den EU-Dienstleistungsexporten in die Türkei die Rangliste an (16,4 %). Hier war der Abstand zum zweitplatzierten Vereinigten Königreich allerdings geringer (14,6 %).

Tabelle 1: Die wichtigsten Handelspartner der Türkei in der EU (2015):

Warenimporte				Warenexporte			
Rang	Partner	Wert (Mrd. €)	Anteil (%)	Rang	Partner	Wert (Mrd. €)	Anteil (%)
1	Deutschland	12,8	20,8	1	Deutschland	22,8	28,8
2	Vereinigtes Königreich	9,5	15,4	2	Italien	10,0	12,6
3	Italien	6,6	10,7	3	Frankreich	7,2	9,1
4	Frankreich	5,7	9,3	4	Niederlande	5,8	7,3
5	Spanien	4,6	8,0	5	Spanien	5,1	6,4


Quelle: Eurostat, Datenreihe: DS-018995 sowie eigene Berechnungen, <<http://ec.europa.eu/eurostat/de/data/database>> (eingesehen am 10.05.2016).



Tabelle 2: Die wichtigsten Handelspartner der Türkei in der EU (2014)

Dienstleistungsimporte				Dienstleistungsexporte			
Rang	Partner	Wert (Mrd. €)	Anteil (%)	Rang	Partner	Wert (Mrd. €)	Anteil (%)
1	Deutschland	5,9	37,6	1	Deutschland	1,8	16,4
2	Vereinigtes Königreich	1,9	12,1	2	Vereinigtes Königreich	1,6	14,6
3	Italien	1,4	8,9	3	Frankreich	0,9	8,2
4	Frankreich	1,3	8,3	4	Italien	0,9	8,2
5	Belgien	0,8	5,1	5	Niederlande	0,9	8,2

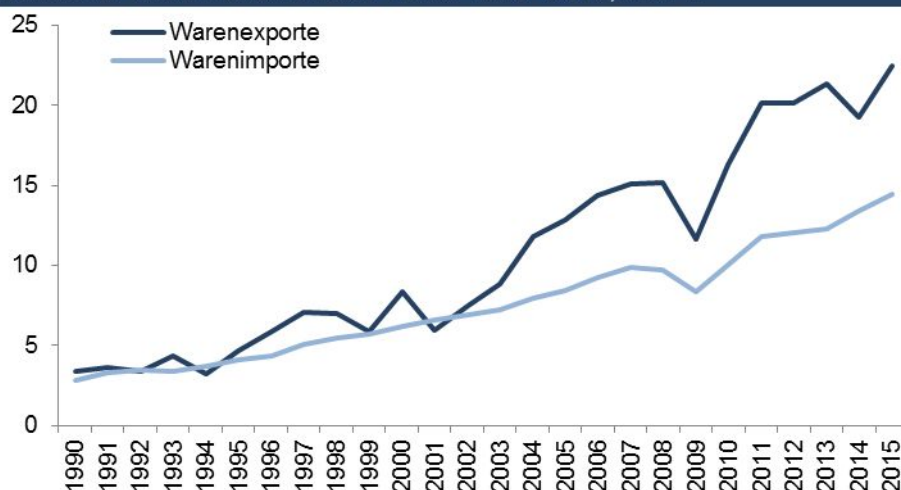
Quelle: Eurostat, Datenreihe: bop_its6_det sowie eigene Berechnungen, <<http://ec.europa.eu/eurostat/web/balance-of-payments/data/database>> (eingesehen am 10.05.2016).

 BDI

Die Exporte der Türkei in die EU sind laut einer Studie der Weltbank die wichtigste Einflussgröße für die Schaffung von Arbeitsplätzen, den Anstieg des Lohnniveaus sowie das Wachstum und die Produktivität.²

Die deutschen Warenexporte in die Türkei hatten 2015 ein Volumen von 22,4 Milliarden Euro. Dies entspricht im Vergleich zum Vorjahr einem Anstieg von 16,1 Prozent. Mit einem Zuwachs von 8,2 Prozent lagen auch die deutschen Warenimporte 2015 (14,4 Milliarden Euro) deutlich über dem Vorjahresniveau. Die deutsche Außenhandelsbilanz (Waren und Dienstleistungen) wies 2014 einen Überschuss von 1,7 Milliarden Euro aus.

Abb. 5: Tabelle 3: Warenhandel erholt sich
Deutscher Warenhandel mit der Türkei 1990 - 2015, Mrd. €



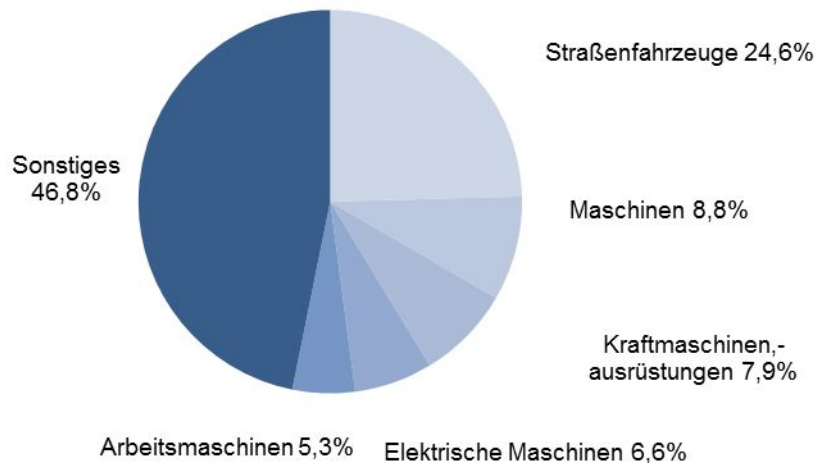
Quelle: Statistisches Bundesamt, Datenreihe: Aus- und Einfuhr (Außenhandel): Deutschland, Jahre, Länder, <<https://www-genesis.destatis.de/genesis/online>> (eingesehen am 10.5.2016).



² World Bank, *Evaluation of the EU-Turkey Customs Union*, Report No. 85830-TR, 28. März 2014, Seite 12, <<http://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/document/eca/turkey/tr-eu-customs-union-eng.pdf>>.

Im Jahr 2015 machten die Ausfuhren von Straßenfahrzeugen ein Viertel aller von Deutschland in die Türkei exportierten Waren aus. Den nächstgrößeren Posten stellten Maschinen mit einem Anteil von rund 8,8 Prozent dar. Mit einem Anteil von 22,7 Prozent waren Bekleidungsgüter das deutsche Hauptimportgut aus der Türkei. An zweiter und dritter Stelle lagen Importe von Straßenfahrzeugen sowie Gemüse und Früchte. Damit zeigt sich sowohl bei den Ein- als auch bei den Ausfuhren eine relativ identische Außenhandelsstruktur wie im Handel der gesamten EU mit der Türkei.

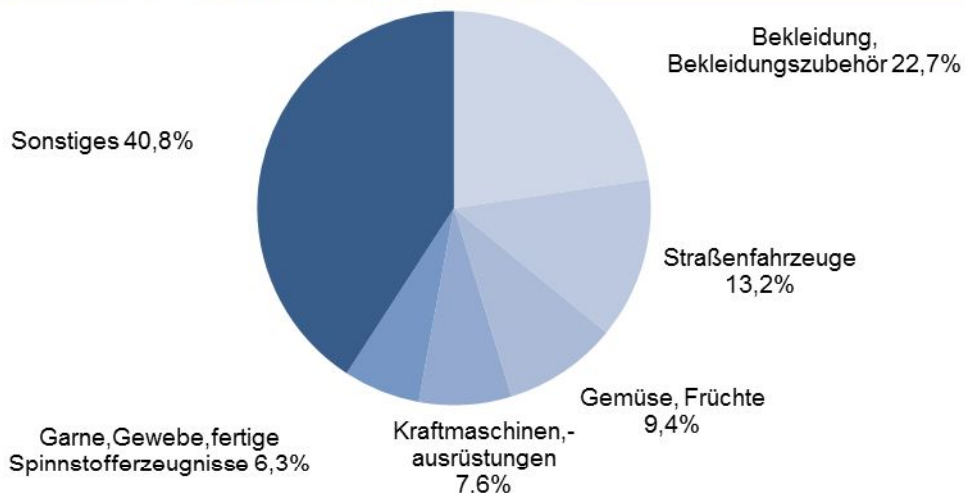
Abb.6: TOP-5-Exportgüter
Warenhandel, Deutsche Exporte in die Türkei in Prozent (2015)



Quelle: Statistisches Bundesamt, Datenreihe: Aus- und Einfuhr (Außenhandel): Deutschland, Jahre, Länder, Warensystematik, <<https://www-genesis.destatis.de/genesis/online>> (eingesehen am 10.5.2016).



Abb. 7: TOP-5-Importgüter
Deutsche Importe aus der Türkei in Prozent (2015)



Quelle: Statistisches Bundesamt, Datenreihe: Aus- und Einfuhr (Außenhandel): Deutschland, Jahre, Länder, Warensystematik, <<https://www-genesis.destatis.de/genesis/online>> (eingesehen am 10.5.2016).




In der Rangfolge der deutschen Handelspartner nimmt die Türkei mit einem Anteil von 3,5 Prozent am gesamten deutschen Warenhandel (Exporte plus Importe) den 17. Platz ein. Als Zielland deutscher Waren belegt die Türkei Platz 14 (1,9 %), als Herkunftsland der Einfuhren Deutschlands Platz 17 (1,5 %).

Tabelle 3: Rangfolge Handelspartner Deutschland (2015):

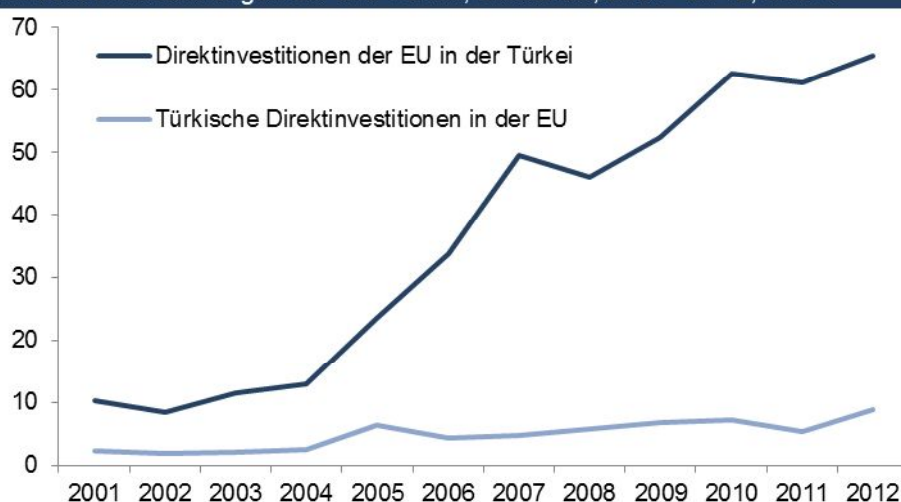
Warenimporte				Warenexporte			
Rang	Partner	Wert (Mrd. €)	Anteil (%)	Rang	Partner	Wert (Mrd. €)	Anteil (%)
1	China	91,6	9,7	1	USA	114,0	9,5
2	Niederlande	88,0	9,3	2	Frankreich	103,3	8,6
3	Frankreich	67,0	7,1	3	Vereinigtes Königreich	89,3	7,5
4	Italien	49,1	5,2	4	Niederlande	79,5	6,6
17	Türkei	14,5	1,5	14	Türkei	22,4	1,9

Quelle: Statistisches Bundesamt, <https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesamtwirtschaftUmwelt/Aussenhandel/Handelspartner/Tabellen/RangfolgeHandelspartner.pdf?__blob=publicationFile> (eingesehen am 10.05.2016).

 BDI

Die Direktinvestitionsbestände von Unternehmen aus der EU in der Türkei haben in den letzten Jahren deutlich zugenommen. 2014 verzeichneten sie ein Wachstum von 14,3 Prozent im Vergleich zum Vorjahr und liegen nun bei 64,9 Milliarden Euro. Das sind lediglich 1,1 Prozent der Auslandsinvestitionen der EU-Länder. Die türkischen Direktinvestitionen in der EU befinden sich seit Jahren auf einem deutlich niedrigeren Niveau und erreichten im selben Zeitraum ein Wachstum von 10,7 Prozent. Investoren aus der Türkei verfügten damit 2014 über Investitionen in Höhe von 8,3 Milliarden Euro in der EU. In der Rangfolge der Länder mit den meisten Direktinvestitionen in der EU liegt die Türkei auf Platz 30. Insgesamt lagen 2014 die Direktinvestitionen der EU in der Türkei um 56,6 Milliarden Euro über den türkischen Direktinvestitionen in der EU.


Abb. 8: Direktinvestitionen der EU weiter auf hohem Niveau
Investitionsbeziehungen EU und Türkei, Bestände, 2001 - 2012, Mrd. €



Quelle: Eurostat, Datenreihe: bop_fdi_main, <<http://ec.europa.eu/eurostat/web/balance-of-payments/data/database>> (eingesehen am 10.5.2016).

Tabelle 4: Direktinvestitionsbestände (2014):							
EU im Ausland				Ausland in der EU			
Rang	Land	Wert (Mrd. €)	Anteil (%)	Rang	Land	Wert (Mrd. €)	Anteil (%)
1	USA	1985,2	34,5	1	USA	1810,8	39,5
2	Schweiz	632,2	11,0	2	Schweiz	509,4	11,1
3	Brasilien	343,6	6,0	3	Bermuda (UK)	342,3	7,5
4	Kanada	274,7	4,8	4	Kaimaninseln (UK)	177,1	3,9
17	Türkei	64,9	1,1	30	Türkei	8,3	1,1

Quelle: Eurostat, Datenreihe: bop_fdi6_geo sowie eigene Berechnungen, <<http://ec.europa.eu/eurostat/web/balance-of-payments/data/database>> (eingesehen am 10.05.2016).



3. Die Zollunion

3.1 Historischer und politischer Kontext

Mit dem Assoziationsabkommen von Ankara zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) und der Türkei wurde 1963 die Grundlage für die spätere Zollunion geschaffen.³ Ihre Vollendung folgte auf einen entsprechenden Beschluss des Assoziationsrates EG-Türkei am 22. Dezember 1995. Am 1. Januar 1996 trat die Zollunion in Kraft.

Durch die Zollunion erhielt die Türkei einen weitreichenden Zugang zum Binnenmarkt der Gemeinschaft, indem Zölle, mengenmäßige Beschränkungen und Quoten aufgehoben wurden. Im Gegenzug wurden gewerbliche Erzeugnisse (HS-Kapitel 24 – 97) aus den Mitgliedstaaten der Gemeinschaft von Einfuhrzöllen und Abgaben gleicher Wirkung in der Türkei befreit. Von diesen Liberalisierungsschritten sind landwirtschaftliche Erzeugnisse und EGKS-Waren bis heute grundsätzlich ausgenommen.⁴

Die Gründung der Zollunion bedeutete nicht nur eine vertiefte wirtschaftliche Integration der Türkei, sondern auch eine politisch enge Anbindung beider Vertragsparteien. Bereits Artikel 28 des Assoziationsabkommens enthält eine Beitrittsperspektive der Türkei zur Gemeinschaft, die an eine vollständige Erfüllung aller Verpflichtungen des Vertrags zur Gründung der Gemeinschaft geknüpft wurde. Auf Grundlage des Fortschrittberichts der

³ Amtsblatt der EWG, *Abkommen zur Gründung einer Assoziation zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Türkei*, Nr. 64/733/EWG, 29. Dezember 1964, <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=OJ:P:1964:217:FULL&from=DE>> (eingesehen am 08.08.2016).

⁴ Gemäß Artikel 2 des Beschlusses Nr. 1/1995 sind landwirtschaftliche Erzeugnisse im Sinne des Artikels 11 des Abkommens von Ankara von der Zollunion nicht erfasst. EGKS-Waren beziehen sich auf den zum 23. Juli 2002 ausgelaufenen Vertrag der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (Amtsblatt der EU, Nr. L 227, 7. September 1996).

Europäischen Kommission vom 6. Oktober 2004 nahm die EU am 3. Oktober 2005 offizielle Beitrittsverhandlungen mit der Türkei auf. In diesem Zusammenhang stellt die Zollunion hinsichtlich ihrer Konzeption in erster Linie ein Übergangsabkommen bis zu einer vollwertigen Mitgliedschaft der Türkei in der Gemeinschaft dar.

Die Zollunion trat kurz nach der Gründung der Welthandelsorganisation (WTO) am 15. April 1994 in Kraft. Die WTO-Mitglieder hatten sich zu diesem Zeitpunkt nicht nur vorgenommen, den Welthandel weiter zu liberalisieren. Im Lichte einer fortschreitenden Globalisierung und eines dynamischen Wirtschaftswachstums in den Entwicklungs- und Schwellenländern erschien dies auch realisierbar. Bilaterale Liberalisierungsansätze spielten gerade im Vergleich zu heute eine untergeordnete Rolle. Mitte der 1990er Jahre war noch nicht absehbar, dass die EU eine Vielzahl bilateraler Freihandelsverhandlungen mit Drittstaaten führen und abschließen würde, in welche die Türkei nicht eingebunden ist. Dass die EU seit einigen Jahren verstärkt auf bilaterale Abkommen setzt, ist auch eine Folge der seit Jahren stockenden Doha-Runde der WTO. Solche bilateralen Präferenzabkommen der EU wirken sich allerdings direkt – oftmals auch negativ – auf die Türkei aus. Die Asymmetrien in der Zollunion sind ein wesentlicher Grund für die zunehmend restriktive Handelspolitik der Türkei. Die seit Jahren schwelende Kritik der Türkei an der Handelspolitik der EU ist mit dem Beginn der TTIP-Verhandlungen noch einmal deutlich schärfer geworden.

3.2 Allgemeine Rechtsgrundlagen und Grundprinzipien

Im Rahmen des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (GATT) der WTO gilt der Grundsatz der Gleichbehandlung. Alle Mitglieder der WTO müssen sicherstellen, dass sie Diskriminierung im Handel mit anderen WTO-Mitgliedern unterbinden. Zu diesem Grundsatz zählt in erster Linie die Meistbegünstigungsklausel (*most-favoured-nation clause*, MFN), eines der zentralen Grundprinzipien der WTO. Dieser zufolge müssen Handelsvorteile allen WTO-Mitgliedern gleichermaßen gewährt werden (Artikel I, GATT). Eine grundsätzliche Gleichbehandlungspflicht gilt auch im Hinblick auf inländische und ausländische Anbieter (Artikel III, GATT, Inländerbehandlung).⁵ Des Weiteren sind mengenmäßige Beschränkungen (Kontingente) durch Artikel XI des GATT mit bestimmten Ausnahmen bei Importen und Exporten prinzipiell verboten.⁶ Technische Handelsbarrieren werden im WTO-Übereinkommen über technische Handelsbarrieren (*Technical Barriers to Trade, TBT Agreement*) geregelt.

Präferenzielle Handelsabkommen (*Preferential Trade Agreements*) in Form von Freihandelsabkommen und Zollunionen als auch autonome Präferenzsysteme (*Autonomous Preferential Arrangements*) verstoßen gegen das Meistbegünstigungsprinzip. Grund hierfür ist, dass nur Mitglieder beziehungsweise begünstigte Länder solcher Präferenzsysteme von Zollvorteilen (Handelspräferenzen) profitieren können, nicht jedoch alle WTO-Mitglieder.

Das WTO-Regelwerk erlaubt dennoch derartige Präferenzregime unter der Annahme, dass diese einen Zwischenschritt im multilateralen Liberalisierungsprozess darstellen können. Um negative Effekte auf Drittländer zu vermeiden, müssen bestimmte Kriterien erfüllt sein. Diese unterscheiden sich für Präferenzmaßnahmen im Rahmen von Zollunionen, im Rahmen von Freihandelszonen sowie zugunsten der weniger entwickelten Länder. Präferenzmaßnahmen im Güterhandel werden in Artikel XXIV GATT, Präferenzmaßnahmen im Dienstleistungshandel in Artikel V GATS (*General Agreement for Trade in Services*) geregelt. Die sogenannte *enabling clause* gibt vor, unter welchen Bedingungen Präferenzmaßnahmen zugunsten weniger entwickelter Länder vergeben

⁵ WTO, GATT, Artikel I bis III, <https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/gatt47_01_e.htm> (eingesehen am 06.07.2016).

⁶ WTO, GATT, Artikel XI, einschließlich rechtlicher Kommentar zur Auslegung, <https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/analytic_index_e/gatt1994_05_e.htm#article11> (eingesehen am 06.07.2016).

werden können (*Differential and More Favorable Treatment Reciprocity and Fuller Participation of Developing Countries; Decision of November 1979*).

Die Absätze 4 bis 10 von Artikel XX GATT legen die Bedingungen fest, unter denen Zollunionen und Freihandelszonen entstehen können. Es geht dabei um Notifizierungspflicht, Definition solcher Zusammenschlüsse, Verhalten gegenüber Drittländern etc. Den Absätzen 8a, i (Zollunionen) und 8b (Freihandelsabkommen) zufolge müssen die Zölle für annähernd den gesamten internen Handel – *substantially all the trade* – abgebaut werden.

Zollunionen stellen gegenüber Freihandelsabkommen eine vertiefte Form wirtschaftlicher Integration dar. Ihre Kernelemente sind die Bildung eines gemeinsamen Zollgebiets durch die Vertragsparteien sowie die Schaffung eines einheitlichen Außenhandelsregimes gegenüber Drittstaaten in Bezug auf reguläre Einfuhrzölle und Abgaben gleicher Wirkung, Handelspräferenzen sowie handelspolitische Maßnahmen.

Auf diesen Grundprinzipien aufbauend bildet der Beschluss des Assoziationsrates EG-Türkei Nr. 1/95 vom 22. Dezember 1995 in Verbindung mit dem Abkommen von Ankara und weiteren ergänzenden Rechtsakten die wesentliche Rechtsgrundlage der Zollunion EU-Türkei.⁷ Diese umfasst unter anderem die Bildung eines gemeinsamen Zollgebietes und die Anwendung des Freiverkehrsprinzips (Artikel 3) sowie die gegenseitige Abschaffung von Zöllen, Quoten und Mengenbeschränkungen (Artikel 4 bis 6) beziehungsweise technischer Handelshemmnisse (Artikel 8 und 9) im bilateralen Warenverkehr. Ebenso regelt sie die Harmonisierung des Außenhandelsregimes gegenüber Drittstaaten in Bezug auf Regelzölle, Handelspräferenzen und handelspolitische Maßnahmen, einschließlich bestimmter Ausnahmeregelungen (Artikel 12 bis 16), sowie die weitgehende Angleichung von Rechtsvorschriften seitens der Türkei (Kapitel IV) wie zum Beispiel im Bereich des Schutzes des geistigen Eigentums (Artikel 31 und Annex 8).

Der zollfreie Warenaustausch zwischen der EU und der Türkei erfolgt auf Grundlage des Freiverkehrsprinzips, das grundsätzlich vom Ursprungsprinzip abzugrenzen ist. Während im Rahmen des Ursprungsprinzips nachgewiesen werden muss, dass eine Ware ausreichende Produktionsschritte beziehungsweise eine bestimmte Mindestwertschöpfungstiefe im Ausfuhrland (Ursprungsland) erfahren hat, richtet sich die Freiverkehrspräferenz nach der Freiverkehrseigenschaft einer Ware. Diese ist gegeben, sobald die Ware in den zollrechtlich freien Verkehr einer der Vertragsparteien überführt worden ist. Zu Waren des freien Verkehrs zählen zum einen Erzeugnisse, die vollständig oder teilweise unter Einsatz von Drittlandswaren in einer Vertragspartei hergestellt wurden, die sich ebenfalls im zollrechtlich freien Verkehr befinden. Zum anderen gehören hierzu Drittlandswaren, auf die – unter ordnungsgemäßer Einhaltung aller Einfuhrförmlichkeiten – alle Einfuhrzölle und -abgaben erhoben wurden. Waren, die in den zollrechtlich freien Verkehr der EU überführt worden sind, haben den zollrechtlichen Status „Unionswaren“ im Sinne des Artikels 5, Absatz 23, Unionszollkodex.⁸

Im Rahmen der Zollunion kann die Freiverkehrseigenschaft einer Ware ausschließlich durch die Warenverkehrsbescheinigung A.TR nachgewiesen werden. Die Ausstellung erfolgt durch die Zollbehörden des Ausfuhrlands auf Antrag des Ausführers. Im Gegensatz zu Ursprungspräferenznachweisen, wie der EUR.1 oder EUR-MED, enthält die A.TR keine Angaben zur präferenziellen Ursprungseigenschaften einer Ware.

⁷ EU, Amtsblatt der EU, *Beschluss des Assoziationsrates EG-Türkei Nr. 1/95*, 22. Dezember 1995, <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:21996D0213%2801%29&from=DE>> (eingesehen am 08.08.2016).

⁸ EU, Amtsblatt der EU, *Verordnung (EU) Nr. 952/2013*, 9. Oktober 2013, <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R0952&from=DE>> (eingesehen am 08.08.2016).

4. Schwächen der Zollunion

4.1 Defizite der Zollunion aus Sicht der Türkei

Die Türkei hat in den vergangenen Jahren eine Reihe regulatorischer Vorschriften eingeführt und handelspolitischer Maßnahmen ergriffen, die sich nicht nur auf die Einfuhr von Drittlandswaren beziehen. Sie haben zudem handelshemmende Wirkung auf Industriewaren von Herstellern und Exporteuren der EU. Einschlägige Beispiele werden im Kapitel 4.2 im Detail beschrieben.

Ihre protektionistische Zollpolitik hat die Türkei wiederholt mit der gegenwärtigen Handelspolitik der EU begründet. Ihre Kritik an einer fehlenden Einbindung in bilaterale Freihandelsgespräche der EU mit Drittstaaten ist berechtigt: Die bilateralen Handelsliberalisierungen der EU mit Drittstaaten zwingen die Türkei einführseitig in eine tarifäre Marktöffnung, ohne dass sie selbst Vertragspartei und Nutznießer des entsprechenden Freihandelsabkommens ist. Wesentlicher Grund hierfür ist das Freiverkehrsprinzip der Zollunion. In dessen Rahmen können präferenzbegünstigte Waren mit Ursprung in Drittstaaten in den zollrechtlich freien Verkehr der EU überführt und mit dem zollrechtlichen Status „Unionswaren“ zollfrei in die Türkei eingeführt werden. Auch handelspolitisch hat dies einen erheblichen Nebeneffekt, da entsprechende Drittstaaten weder rechtlich verpflichtet sind noch wirtschaftliche Anreize haben, ein bilaterales Abkommen mit der Türkei zu schließen. Die Zollunion enthält keine Regelungen oder geeignete Mechanismen, die zur Lösung dieser gegenläufigen handelspolitischen Entwicklungen effektiv beitragen könnten.


Tabelle 5: Handelsabkommen der EU und der Türkei

Handelsabkommen der EU		Handelsabkommen der Türkei	
Abgeschlossen ¹	In Verhandlung ³	Abgeschlossen	In Verhandlung
Ägypten	Ägypten	Ägypten	Ecuador
Albanien	ANDEAN Gemeinschaft (Kolumbien, Peru, Ecuador, Bolivien)	Albanien	Ghana
Algerien	Armenien	Bosnien und Herzegowina	Kamerun
Andorra	ASEAN	Chile	Kolumbien
Armenien	Aserbaidschan	Europäische Freihandelsassoziation	Kongo
Aserbaidschan	Golfkooperationsrat	Färöer Inseln	Libyen
Bosnien und Herzegowina	Indien	Georgien	Seychellen
CARIFORM Staaten	Indonesien	Israel	Ukraine
Chile	Iran	Jordanien	
Ecuador	Israel	Kosovo	
Elfenbeinküste	Japan	Kroatien	
Färöer Inseln	Jordanien	Libanon	
Georgien	Libyen	Malaysia	
Irak	Malaysia	Marokko	

Handelsabkommen der EU		Handelsabkommen der Türkei	
Abgeschlossen ¹	In Verhandlung ³	Abgeschlossen	In Verhandlung
Island	Marokko	Mauritius	
Israel	MERCOSUR (Argentinien, Brasilien, Paraguay, Uruguay)	Mazedonien	
Jordanien	Mexiko	MERCOSUR	
Kamerun	Myanmar	Moldawien	
Kanada	Philippinen	Montenegro	
Kasachstan	Syrien	Palästinensische Autonomiebehörde	
Kolumbien, Peru	Thailand	Serbien	
Kosovo	Trade in Services Agreement (TiSA)	Südkorea	
Libanon	Tunesien	Syrien	
Madagaskar, Mauritius, Seychellen und Simbabwe	Umweltgüterabkommen (EGA)	Tunesien	
Marokko	USA		
Mazedonien			
Mexiko			
Moldawien			
Montenegro			
Norwegen			
Ostafrikanische Länder (EAC)			
Palästinensische Autonomiebehörde			
Papua-Neuguinea und Fidschi			
(Russland) ²			
San Marino			
Schweiz			
Serbien			
Singapur			
Südafrika			
Südafrikanische Entwicklungsgemeinschaft (SADC)			
Südkorea			
(Syrien) ²			
Tunesien			

Handelsabkommen der EU		Handelsabkommen der Türkei	
Abgeschlossen ¹	In Verhandlung ³	Abgeschlossen	In Verhandlung
	Türkei		
	Ukraine		
	Vietnam		
	Westafrika		
	Zentralamerika (Honduras, Nicaragua, Panama, Costa Rica, El Salvador)		

Quellen:
Europäische Kommission, < http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/agreements/#_other-countries>, <http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/december/tradoc_118238.pdf> (eingesehen am 12.12.2016); Türkisches Wirtschaftsministerium, <http://yoikk.gov.tr/upload/IDB/FTAsCompatibilityMode.pdf>> (eingesehen am 12.12.2016). Anmerkungen: Dargestellt sind sowohl reine Handelsabkommen als auch andere Abkommen mit einer Handelskomponente;
¹ EU-Verhandlungen abgeschlossen, aber noch nicht in Kraft: Ecuador, Ostafrikanische Länder, Kanada, Singapur, Vietnam, Westafrika.
² Kooperationsverträge aufgrund von Sanktionen ausgesetzt.
³ Inklusive Neuverhandlungen und zeitweise ausgesetzte Verhandlungen.



Ein besonderes Ärgernis aus Sicht der Türkei sind die Verhandlungen der EU mit den USA über eine Transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft (TTIP). Die Türkei befürchtet im Zuge dieses Abkommens signifikante Risiken und Nachteile für ihre eigene Wirtschaft. Ihrem regelmäßig geäußerten Wunsch, in die Verhandlungen eingebunden zu werden, sind die EU und USA aus verschiedenen Gründen bislang nicht nachgekommen. Die Türkei hat daher wiederholt mit einer Aussetzung der Zollunion gedroht und reagiert auf die Verhandlungen der EU mit einer zunehmend restriktiven Handelspolitik.

Die Türkei kritisiert zudem auch Handelshemmnisse der EU. Hierzu zählen zum einen die restriktiven Visaregelungen der EU beziehungsweise einzelner Mitgliedstaaten, die für türkische Geschäftsleute beziehungsweise Fahrzeugführer türkischer Transportunternehmen mit hohem bürokratischem Aufwand und sehr strengen Anforderungen verbunden sind. Zum anderen unterliegen Warentransporte der Türkei, die über den Landweg in die EU-Mitgliedstaaten erfolgen, bestimmten Quoten und Transitgenehmigungspflichten. Beide Bereiche stellen aus Sicht der Türkei im Kontext ihrer steigenden Exporte in die EU wachsende Handelshemmnisse dar.

4.2 Handels- und Marktzugangshemmnisse in der Türkei

4.2.1 Tarifäre Handelshemmnisse

Fallbeispiel Textilindustrie und andere Industriesektoren: Zusatzzölle

Seit einigen Jahren verfolgt die Türkei eine hochgradig restriktive Zollpolitik, die in erster Linie in Form von sogenannten „Zusatzzöllen“ ihren Ausdruck findet. Während entsprechende Maßnahmen anfangs nur vereinzelt bestimmte Warenkreise betrafen, wird ihre Anwendung tendenziell auf immer weitere Industriesektoren ausgedehnt. Allein seit 2014 ist die Zahl von Zusatzzollmaßnahmen durch Erlasse der türkischen Behörden sprunghaft angestiegen. In ihrer Wirkung können diese Maßnahmen auch europäische Industriewaren direkt oder indirekt benachteiligen. Tabelle 6 liefert eine chronologische Übersicht jüngerer Maßnahmen und ihrer türkischen

Rechtsgrundlagen. Da diese in ihrer rechtlichen Ausprägung und Anwendung einem vergleichbaren Grundmuster folgen, erfolgt ihre Darstellung sowie die wirtschaftliche und rechtliche Analyse anhand eines Fallbeispiels im Textil- und Bekleidungssektor.

Tabelle 6: Übersicht: Zusatzzölle der Türkei in verschiedenen Industriesektoren

Datum	Rechtsgrundlage: Erlass Nr.	Betroffener Warenkreis	Türkischer Zusatzzoll	EU-Regel- zoll
10.08.14	2014/6692	Schuhe, bestimmte Schuhteile	30 - 50%	3,5 - 17%
06.02.15	2015/7241	Metallisches Hand- werkzeug (Kapitel 82) Schubkarren	25%	1.7 - 8.5%
18.02.15	2015/7252	Teppiche, Vorleger, Tapisserieware	45 - 50%	3,5% - 8%
23.05.15	2015/7699	Nicht-/Elektronische Beleuchtungskörper, Lampen, Zubehör und Teile	20%	2,7%, 3,7%, 4,7%
30.05.2015	2015/7606	Textilien, Bekleidung	11 - 30%	0 - 12%
07.06.15	2015/7712	Möbel, Bettausstattun- gen, ähnliche Waren	50 - 25%	0% - 5,6%
07.06.15	2015/7713	Staubsauger, elektro- mech. Haushaltsgeräte mit Elektromotor, elektr. Warmwasserbe- reiter, Elektrowärmege- räte u.a.	30 - 10%	1,7%, 2,2%, 2,7%
20.06.15	2015/7722	Koffer, Aktentaschen, Schultaschen, ähnliche Waren	30%	2,7 - 9.7%
05.07.15	2015/7749	Bestimmte Waren der Stahlindustrie	25%	0%
07.07.2015	2015/7751	Tapeten	4-5 USD/kg	
17.10.2016	2016/9391 2016/9422	Bestimmte Chemika- lien, Klebstoffe, Papier, Bücher, Schreibwaren	11 – 25%	
21.11.2016	2016/9548	Heim- und Haustexti- lien	20%	

Quelle: Amtsblatt der Türkei

(i) Rechtsgrundlage und Beschreibung der Maßnahme

Seit Bekanntmachung im türkischen Amtsblatt Nr. 28055 vom 15.09.2011 und 13.12.2011 erhebt die Türkei Zusatzzölle auf Einfuhren von bestimmten Textilien und Bekleidungsgütern aus Drittstaaten. Die Maßnahmen wurden ohne wesentliche Änderungen mit Erlass Nr. 2015/7606 vom 30.05.2015 verlängert.⁹ In den betroffenen

⁹ Amtsblatt der Türkei, Nr. 29371, Erlass Nr. 2015/7606, 30. Mai 2015, <<http://goo.gl/GtL7j7>> (eingesehen am 08.08.2016).

Warenkreis fallen schätzungsweise rund 54 Prozent aller Zolllinien des HS-Abschnitts XI (Kapitel 50 bis 63) auf Grundlage des achtstelligen KN-Codes. Die türkischen Zollbehörden erheben die Zusatzzölle direkt auf die betroffenen Waren und zuzüglich zum regulären Einfuhrzollsatz. Zudem finden je nach Warenart und Ursprungsland differenzierte Zusatzzollsätze Anwendung, wie in Tabelle 7 dargestellt. Von den Maßnahmen sind Ursprungswaren aus der EU und Vertragsparteien, mit denen die Türkei ein Präferenzabkommen geschlossen hat, offiziell ausgenommen. Trotzdem bereitet die Maßnahme auch EU-Herstellern und Exporteuren Probleme, wie unter (ii) beschrieben wird.

Tabelle 7: Übersicht: Zusatzzollsätze nach Warenart und Ursprungsland

Bekleidung - Ursprung	Zusatzzollsatz	Obergrenze	Untergrenze
Drittstaaten	30 %	20 USD/kg	5,50 USD/kg
Entwicklungsländer	27 %	18 USD/kg	4,50 USD/kg
LDC / APS+	17 %	16 USD/kg	3,50 USD/kg

Textilien - Ursprung	Zusatzzollsatz	Obergrenze	Untergrenze
Drittstaaten	20 %	4,25 USD/kg	1,25 USD/kg
Entwicklungsländer	18 %	4,00 USD/kg	1,00 USD/kg
LDC / APS+	11 %	3,75 USD/kg	0,75 USD/kg

Quelle: Amtsblatt der Türkei, Nr. 29371, Erlass Nr. 2015/7606, 30. Mai 2015.

Hintergrund der Maßnahme war ein Antrag der türkischen Textilindustrie, die diesen mit einer signifikanten Schädigung durch gestiegene Drittlandsimporte begründete. Mit den Zusatzzöllen will die Türkei einer Schädigung ihrer Industrien durch gestiegene Importe aus Drittländern entgegenwirken. Im Januar 2011 informierte die türkische Regierung erstmals die Europäische Kommission über die Einleitung eines Untersuchungsverfahrens sowie dessen fehlende Abdeckung durch das WTO-Übereinkommen über Schutzmaßnahmen. Nach der Erhebung „vorläufiger Zusatzzölle“ (Erlass Nr. 2011/1476) bezeichnete die Türkei im Juni 2011 in einem weiteren Schreiben an die Europäische Kommission die Maßnahmen als Zusatzzölle, die für Schutzzwecke eingeführt wurden.¹⁰

(ii) Auswirkung auf EU-Unternehmen in der Praxis

Trotz der Ausnahmeregelungen für Ursprungswaren der EU berichten EU-ansässige Hersteller und Exporteure von teilweise direkter Betroffenheit sowie vielfältigen Problemstellungen im Warenverkehr mit der Türkei. Grund hierfür ist, dass sich die Ausnahmeregelung nach dem in den öffentlichen Bekanntmachungen nicht näher definierten „Ursprung“ der Ware richtet. Da die Türkei Bezug auf ihre Freihandelsabkommen mit Drittstaaten nimmt,

¹⁰ Das Untersuchungsverfahren der Türkei erfolgte auf nationaler Rechtsgrundlage des Erlasses Nr. 2004/7305 vom 10.05.2004 bezüglich Schutzmaßnahmen auf Importe. Diese wurde im Rahmen des WTO-Schutzmaßnahmenübereinkommens bei der WTO offiziell notifiziert (G/SG/N/1/TUR/3).

ist davon auszugehen, dass diese auf präferenzielle Ursprungswaren Anwendung findet. Hiervon rechtlich abzugrenzen ist der nichtpräferenzielle Ursprung, der im Hinblick auf handelspolitische Maßnahmen eine Rolle spielt. Aufgrund des Freiverkehrsprinzips, das im Rahmen der Zollunion für Waren im zollrechtlichen freien Verkehr zum Tragen kommt, ergeben sich dadurch – aus rein praktischer und formeller Sicht – erhebliche Problemstellungen in der Nachweisführung bei Warenlieferungen über die EU. Da die Warenverkehrsbescheinigung A.TR keine Angaben zu den präferenziellen (beziehungsweise nichtpräferenziellen) Ursprungseigenschaften einer Ware enthält und präferenzielle Ursprungsnachweise, wie die EUR.1, nicht nachträglich auf einen türkischen Empfänger ausgestellt werden können, kann der Ursprung der Ware nicht nachgewiesen werden. Dies führt zwangsläufig zu einer vollumfänglichen Erhebung von Zusatzzöllen. Zwischenzeitliche Lösungen sahen daher eine ergänzende Verwendung der präferenziellen Lieferantenerklärungen EU-Türkei vor. Mittlerweile stellen die türkischen Behörden zumindest für bestimmte Warenkreise auf einen verpflichtenden Nachweis des nichtpräferenziellen Ursprungs bei der Einfuhr ab.¹¹

Da die Ausnahmeregelung der Zusatzzölle vom „Ursprung“ der Ware abhängt, ergeben sich auch direkte wirtschaftliche Benachteiligungen für EU-ansässige Unternehmen. Zusätzliche Zollbelastungen können zum einen auf EU-Erzeugnisse anfallen, die sich zwar im zollrechtlich freien Verkehr befinden, jedoch in der EU eine zu geringe Wertschöpfungstiefe nach den (nicht-) präferenziellen Ursprungskriterien erfahren haben.¹² Zum anderen können sowohl Vorerzeugnisse für die Weiterverarbeitung in der Türkei wie auch Fertigprodukte für den lokalen Vertrieb, die jeweils maßgeblich aus Drittlandherstellung stammen, vollumfänglich den Zusatzzöllen unterliegen. Insbesondere Unternehmen, die hohe Investitionen in eigene Produktionsstätten beziehungsweise Vertriebsstrukturen getätigt haben, sehen sich dadurch mit erheblichen, zuvor nicht kalkulierten Mehrkosten sowie marktstrategischen Herausforderungen konfrontiert.

(iii) Bewertung der Rechtskonformität mit internationalen Regelungen

Im Hinblick auf die Rechtskonformität der beschriebenen Maßnahmen ist aus WTO-rechtlicher Perspektive zunächst festzuhalten, dass eine Schutzmaßnahme grundsätzlich die Aussetzung eines tarifären Zugeständnisses durch ein WTO-Mitglied im Rahmen des Artikel XIX, GATT, darstellt. Dies ist der Fall, wenn ein WTO-Mitglied – unter Einhaltung strenger Voraussetzungen – einen nicht-regulären Einfuhrzoll (oder eine Abgabe gleicher Wirkung) erheben darf, der höher ist als der ursprünglich gewährte reguläre Einfuhrzollsatz. Prinzipiell ist die Anwendung von Schutzmaßnahmen zulässig, wenn ein signifikanter Schaden für die inländische Produktion durch überhöhte Einfuhren nachweislich entsteht oder droht. Schutzmaßnahmen können Ausdruck in Form von gegen alle WTO-Mitglieder gerichteten Schutzzöllen finden („erga omnes“) oder Antidumping- beziehungsweise Anti-subsventionszöllen. Sie weichen demnach von Artikel II, 1 (b), GATT, ab, der grundsätzlich Zölle und Abgaben gleicher Wirkung verbietet, die über den regulären, bei der WTO gebundenen, Zollsatz hinausgehen.¹³ Ein regulärer Zoll ist hierbei nach Auslegung der WTO als „*customs duty in the strict sense of the term* (stricto sensu)“

¹¹ Laut einem Schreiben der Europäischen Kommission im Juli 2015 an das Zoll- und Handelsministerium der Türkei wurde eine entsprechende Dienstanweisung an die türkischen Zollbehörden herausgegeben. Ergänzende Nachweispflichten gelten demnach beispielsweise für Waren der HS-Position 5407, 5513 bis 5516, 5810, 6101 und 6104 bis 6106.

¹² Grundlage präferenzieller und nichtpräferenzieller Ursprungsregeln im Textil- und Bekleidungssektor (HS-Abchnitt XI) sind jeweils produktspezifische Ver- und Bearbeitungsregeln (Listenregeln). Nichtpräferenzielle Ursprungsregeln für Textilien und Bekleidungsgüter sind in Anhang 22-01 der Delegierten Verordnung (EU) Nr. 2015/2446 der EU-Kommission vom 28. Juli 2015 geregelt. Der Unionszollkodex und seine Rechtsakte finden in der Zollunion einheitliche Anwendung.

¹³ WTO, GATT, Article II, 1 (b), <https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/analytic_index_e/gatt1994_02_e.htm> (eingesehen am 07.07.2016).

definiert, der weder „*extraordinary*“, noch „*exceptional*“ sein darf.¹⁴ Richtet sich die Schutzmaßnahme nur gegen einzelne WTO-Mitglieder, dann stellt sie zudem eine Abweichung vom Meistbegünstigungsprinzip (Artikel I, GATT) dar.

Die in Rede stehenden Zusatzzölle werden von der türkischen Zollverwaltung direkt auf eingeführte Drittlandswaren und zuzüglich zum regulären Einfuhrzoll erhoben. Offiziell ausgenommen sind hiervon Waren mit „Ursprung“ in der EU und Vertragsparteien, mit denen die Türkei ein Präferenzabkommen geschlossen hat. Die Erhebung nicht-regulärer Zölle ist WTO-rechtlich allerdings nur unter strengen Ausnahmen zulässig. Bei den Maßnahmen handelt es sich nicht um drittlandspezifische Antidumping- oder Antisubventionszölle, sondern – auch unter Berücksichtigung der geäußerten Begründungen seitens der Türkei – um die Aussetzung eines (tarifären) Zugeständnisses im Sinne des Artikel XIX, GATT, das heißt eine handelspolitische Schutzmaßnahme in Form von Schutzzöllen. Gemäß Artikel 2.2. des WTO-Schutzmaßnahmenübereinkommens dürfen diese allerdings nicht diskriminierend sein, das heißt einzelne WTO-Mitglieder nicht schlechter stellen als andere.¹⁵ Die genannten Ausnahmen für die EU und bestimmte Freihandelspartner der Türkei stehen daher im Widerspruch zu diesem Grundsatz. Zudem muss im Rahmen einer WTO-rechtlich konformen Untersuchung nachgewiesen werden, dass ein erheblicher Schaden für die betroffene Industrie durch gestiegene Einfuhren entstanden ist oder droht.¹⁶ Auch diese Voraussetzungen wurden seitens der Türkei nachweislich nicht erfüllt. Dieser Umstand dürfte auch wesentlicher Grund dafür sein, dass keine offizielle Notifizierung der Handelsmaßnahmen durch die Türkei bei der WTO erfolgte.

Neben dieser WTO-rechtlichen Betrachtung finden sich auch mit Blick auf die Zollunion erhebliche Regelverstöße. So steht die Erhebung von Zusatzzöllen nicht im Einklang mit Artikel 3 des Beschlusses des Assoziationsrates EG-Türkei, demzufolge Drittlandswaren, die sich im freien Verkehr befinden, von jeglichen Einfuhrzöllen und Abgaben gleicher Wirkung befreit sein müssen – unabhängig von ihrem Ursprung. Ebenso hat sich die Türkei gemäß Artikel 4 beziehungsweise Artikel 16 verpflichtet, keine neuen Einfuhrzölle zu erheben und ein mit der EU einheitliches Außenhandelsregime in Bezug auf Regeleinfuhrzollsätze und Handelspräferenzen auf Drittlandswaren sicherzustellen (Artikel 13).

Aus rechtlicher Betrachtung kann daher zusammenfassend festgestellt werden, dass wesentliche Regeln der WTO und Grundprinzipien der Zollunion durch die Türkei derzeit verletzt werden.

Fallbeispiel Tabakindustrie: Nicht-tarifäre und tarifäre Benachteiligung von EU-Herstellern

(i) Rechtsgrundlage und Beschreibung der Maßnahme

Der Beschluss Nr. 1/95 des Assoziationsrates EG-Türkei vom 22. Dezember 1995 über die Durchführung der Endphase der Zollunion ermöglicht den freien Warenverkehr für alle Waren mit Ausnahme von landwirtschaftlichen Erzeugnissen.¹⁷ Zigarren, Zigarillos und Zigaretten aus Tabak oder Tabakersatzstoffen (KN Code 2402)

¹⁴ WTO, *Panel Report, Dominican Republic - Safeguard Measures on Imports of Polypropylene Bags and Tubular Fabrics* (WT/DS415 - 418/R), 31. Januar 2012, Absatz 7.82 und 7.85, <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S006.aspx?Query=%28@Symbol=%20wt/ds418/r*%20not%20rw*%29&Language=ENGLISH&Context=FomerScriptedSearch&languageUIChanged=true#>.

¹⁵ WTO, *Agreement on Safeguards*, Article 2.2: Conditions, <https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/25-safeg_e.htm> (eingesehen am 25.07.2016).

¹⁶ WTO, *Agreement on Safeguards*, Article 3: Investigation, Article 4: Determination of Serious Injury or Threat Thereof, <https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/25-safeg_e.htm> (eingesehen am 25.07.2016).

¹⁷ EU, Amtsblatt der EU, *Beschluss des Assoziationsrates EG-Türkei Nr. 1/95*, 22. Dezember 1995, <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:21996D0213%2801%29&from=DE>>.

sowie Rauchtabak (KN Code 2403) unterliegen hierbei dem Freiverkehrsprinzip und können demnach unter Vorlage der Warenverkehrsbescheinigung A.TR zollfrei zwischen der Türkei und der EU geliefert werden.

Tabak und verarbeitete Tabakersatzstoffe der KN-Position 2401 gelten hingegen als Agrarwaren, die dem Beschluss Nr. 1/98 des Assoziationsrates EG-Türkei über die Handelsregelung für Agrarerzeugnisse unterliegen.¹⁸ Hierbei handelt es sich um eine Präferenzregelung auf Gegenseitigkeit unter Verwendung der Warenverkehrsbescheinigung EUR.1 / EUR-MED oder einer Ursprungserklärung auf der Rechnung (EUR-MED) nach dem jeweils vorgeschriebenen Wortlaut. Die Erstellung dieser Präferenznachweise setzt voraus, dass die Waren vollständig in der EU, im EWR oder in der Türkei gewonnen oder hergestellt wurden beziehungsweise die verwendeten Vormaterialien des Kapitels 24 vollständig in diesen Ländern gewonnen oder hergestellt wurden.¹⁹

(ii) Auswirkungen auf EU-Unternehmen in der Praxis

Durch die oben beschriebene Splittung können aus Tabak hergestellte, rauchfähige Waren (Zigarren, Zigarillos, Zigaretten, Rauchtabak) im Rahmen des Freiverkehrsabkommens gemäß dem Beschluss Nr. 1/95 des Assoziationsrates zwar zollfrei in die Türkei geliefert und aus der Türkei importiert werden. Faktisch ist der Marktzugang für Zigaretten aus europäischer Produktion jedoch verschlossen. Die Türkei hat im Bereich des Imports von Zigaretten nicht-tarifäre Handelshemmnisse aufgebaut. Artikel 15 der türkischen Tobacco Production & Trade Legislation (*Tütün mamulleri ithalati*) sieht vor, dass Zigaretten nur dann von einem Unternehmen in die Türkei geliefert werden können, wenn:

1. dieses Unternehmen die zu importierende Marke in der identischen Ausführung mit einer Mindeststückzahl von 2 Milliarden Stück pro Jahr bereits in der Türkei produziert,
2. 15 Tonnen anderer Tabakprodukte von dem Unternehmen in der Türkei produziert werden und
3. dem Unternehmen eine Importgenehmigung des türkischen Tobacco Boards erteilt worden ist.

Bis dato hat unseres Wissens nach kein europäischer Tabakwarenhersteller eine Importlizenz für die Einfuhr von Fabrikzigaretten beantragt, da die zu produzierende Mindeststückzahl in der Türkei angesichts des bestehenden Marktvolumens nicht erreicht werden kann. Auf diese Weise schützt die Türkei die Herstellung und den Vertrieb von türkischen Zigaretten. Ein Import von europäischen Zigaretten ist damit faktisch ausgeschlossen.

Darüber hinaus erheben die türkischen Zollbehörden regelmäßig den regulären Drittlandzollsatz von 25 Prozent auf EU-Tabak bei der Einfuhr in die Türkei – auch bei Vorlage einer Warenverkehrsbescheinigung EUR.1, obwohl auch für Waren des Agrarsektors, wozu Tabak als Rohware und verarbeiteter, noch nicht rauchfähiger Tabak zählen, eine gegenseitige Präferenzregelung Anwendung findet. Wird hingegen Tabak aus der Türkei mit EUR.1 in die EU geliefert, ist diese Lieferung in der Regel im Rahmen der Präferenzbehandlung zollfrei. Durch diese Praxis werden türkische Tabakanbauer bevorteilt, da aus deren Produkten deutlich günstigere Tabakwaren hergestellt werden können. Konsequenterweise wird in der Türkei versucht, möglichst viel eigenen, zollfreien Tabak für die Herstellung von rauchfähigen Waren einzusetzen. Diese Tabakwaren werden anschließend als

¹⁸ EU, Amtsblatt der EU, *Beschluss Nr. 1/98 des Assoziationsrates EG-Türkei über die Handelsregelung für Agrarerzeugnisse*, 25. Februar 1998, <http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:ce879541-5055-43da-b1d8-e885e9c8104a.0004.02/DOC_1&format=PDF>.

¹⁹ EU, Amtsblatt der EU, *Protokoll 3 über Ursprungsregeln zum Beschluss Nr. 1/98 des Assoziationsrates EG-Türkei über die Handelsregelung für Agrarerzeugnisse*, 20. März 1998, Seite 34, <http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:ce879541-5055-43da-b1d8-e885e9c8104a.0004.02/DOC_4&format=PDF>.

Freiverkehrsware mit A.TR zu einem günstigen Preis in EU-Märkte exportiert und treten hier erneut als Konkurrenzprodukte zu EU-Erzeugnissen im Wirtschaftskreislauf auf. Dadurch sehen sich EU-ansässige Hersteller empfindlichen Wettbewerbsnachteilen ausgesetzt.

(iii) Bewertung der Rechtskonformität mit internationalen Regelungen

Wenngleich nicht gänzlich auszuschließen ist, dass die beobachtete Praxis im Zuge einer spezifischen Ausnahmeregelung im Einklang mit den rechtlichen Rahmenbedingungen der Zollunion steht, stellt sie erhebliche wirtschaftliche Nachteile für die europäische Tabakindustrie dar.

Fallbeispiel Nichteisen-Metallindustrie: Wettbewerbsnachteile durch Umgehung von Regeleinfuhrzöllen und Einfuhr von gedumpten Produkten

(i) Rechtsgrundlage und Beschreibung der Maßnahme

Aluminium in Rohform (Zollposition 7601) unterliegt bei der Einfuhr in die Zollunion je nach qualitativer Beschaffenheit einem Drittlandzollsatz von 3, 4 beziehungsweise 6 Prozent. Im Jahr 2015 wurden für Einfuhren von Aluminium in Rohform (Zollposition 7601) temporär keine regulären Zölle seitens der türkischen Zollbehörden erhoben. Einige Staaten (unter anderem Deutschland und Österreich) reagierten auf diese Entwicklung und erhoben eine Sicherheitsleistung auf Aluminiumprofile, -stangen und -stäbe (Zolltarifnummer 7604) von 7,5 Prozent. Das Motiv für diese Maßnahme war, dass die Staaten von einer Weiterverarbeitung des Aluminiums in der Türkei ausgegangen waren. Somit bestand die Möglichkeit, dass unverzollte Ware in den Binnenmarkt gelangt war. Das Verhalten der Türkei verstieß nach Auffassung der EU-Kommission gegen Bestimmungen der Zollunion, da durch die Nichterhebung von Einfuhrzöllen auf Drittlandswaren eine maßgebliche Voraussetzung für die Überführung der Waren in den zollrechtlich freien Verkehr der Zollunion nicht erfüllt wurde. Die Ausstellung der Warenverkehrsbescheinigung A.TR seitens der türkischen Zollbehörden und der zollfreie Import der Waren von der Türkei in die EU waren dadurch unzulässig. Daraufhin übermittelte die EU-Kommission eine sogenannte „Risikoinformation“ an die Zollverwaltungen der EU-Mitgliedstaaten, was zu umfangreichen und rückwirkenden Nachprüfungen von A.TR-Bescheinigungen führte.

Nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) ist es den Zollbehörden möglich, eine Überprüfung vergangener Anmeldungen vorzunehmen, selbst wenn eine Überprüfung physisch nicht mehr möglich ist. So können Einfuhrabgaben (grundsätzlich) rückwirkend für drei Jahre erhoben werden. Grundlage für die Neuberechnung der Eingangsabgaben sind die Geschäftsunterlagen, die unter anderem im Zusammenhang mit den betreffenden Ein- und Ausfuhrgeschäften sowie mit späteren Geschäften mit diesen Waren stehen. Zusätzlich herangezogen werden die entsprechenden Ergebnisse der Nachprüfungsersuche zu Präferenznachweisen.

Zusätzlich erschweren seit Jahren gedumpte Importe den Handel mit der Türkei. Dabei bezieht sich das Dumping nicht nur auf die Aluminiumproduktion, sondern auf alle Bereiche der Nichteisen-Metallindustrie. Die Türkei versucht, sich über die zur Verfügung stehenden Zollinstrumente einen Wettbewerbsvorteil gegenüber der deutschen Nichteisen-Metallindustrie zu verschaffen.

(ii) Auswirkung auf EU-Unternehmen in der Praxis

Durch die Nichterhebung des Zolls gelangte (teilweise) aus Drittstaaten importiertes, unverzolltes Rohaluminium in den zollrechtlich freien Verkehr der Zollunion und damit auch nach Deutschland. Ebenso wurden in vielen Fällen Aluminiumerzeugnisse, die unter Verwendung dieser unverzollten Rohaluminiumimporte in der Türkei hergestellt wurden, in die EU exportiert, was aus Sicht EU-ansässiger Hersteller von Rohaluminium und weiterverarbeiteten Erzeugnissen zu immensen wettbewerblichen Nachteilen gegenüber türkischen Konkurrenten führte. Die Umgehung von Regelzollsätzen hatte nicht nur massive Wettbewerbsnachteile für die europäische Aluminiumindustrie zur Folge, sondern ging auch mit einem enormen Verwaltungsaufwand in den jeweiligen EU-Staaten einher. Die Nichteisen-Metallindustrie setzt auf faire und freie Märkte. Sie sind die Grundvoraussetzung für einen funktionierenden Welthandel. Dies bezieht sich auch auf die Notwendigkeit, unter denselben Bedingungen Produkte herzustellen, also nach den Spielregeln der WTO, internationalen Handel zu betreiben. Die Türkei untergräbt die Chancengleichheit, indem sie Unternehmen massiv subventioniert und gedumpte Produkte in die EU überführt. EU-ansässige Hersteller sehen sich dadurch einem immensen Wettbewerbsnachteil ausgesetzt.

(iii) Bewertung der Rechtskonformität mit internationalen Regelungen

Die Vorgehensweise der Türkei verstößt insbesondere gegen die Regeln des gemeinsamen Außenhandelsregimes der Zollunion in Bezug auf die Anwendung einheitlicher Drittlandzölle und das Freiverkehrsprinzips. Alle Marktteilnehmer müssen nach denselben Spielregeln internationalen Handel betreiben. Gegenwärtig schafft die Türkei unfaire Rahmenbedingungen für die Nichteisen-Metallindustrie in Deutschland und Europa.

4.2.2 Nicht-tarifäre Handelshemmnisse

Neben tarifären Handelshemmnissen erschweren auch vielfältige regulatorische Vorschriften und nicht-tarifäre Maßnahmen der Türkei den Marktzugang und Warenverkehr für europäische Industriewaren. Wie folgende Fallbeispiele aus unterschiedlichen Industriesektoren zeigen, stehen diese in weiten Teilen nicht im Einklang mit rechtlichen Vorgaben und der Praxis in der EU.

Fallbeispiel Pharmaindustrie: Geplante diskriminierende Maßnahmen gegen importierte Arzneimittel

(i) Rechtsgrundlage und Beschreibung der Maßnahme

Die türkische Regierung hat Ende 2015 einen Aktionsplan veröffentlicht, in dem eine Reihe von Zielen zur Förderung und Entwicklung einer lokalen innovativen pharmazeutischen Industrie festgehalten wird. Die türkische Regierung erkennt den bedeutenden Beitrag der innovativen pharmazeutischen Industrie zur Erreichung von wirtschaftlichen und gesundheitspolitischen Zielen an und will diese erfreulicherweise fördern. Allerdings sind die hierfür vorgesehenen Methoden und Maßnahmen angesichts bestehender internationaler Verpflichtungen der Türkei rechtlich kritisch zu sehen. Sie führen zur Erzwingung lokaler Produktion. Dadurch werden importierte medizinische Produkte benachteiligt beziehungsweise lokal hergestellte Produkte subventioniert. Diese Maßnahmen laufen den Bestrebungen, die Türkei der EU anzunähern, diametral entgegen.

Die Maßnahmen 46 und 47 des Aktionsplanes sind hierbei besonders kritisch anzusehen, da vertragsverletzend:

- Gemäß eines Sicherstellungserfordernisses müssten Arzneimittel, die mit einem Begehren zur Herstellung in der Türkei einhergehen, künftig beim Gesundheitsministerium vorgemerkt werden, nachdem sie zusammen mit den Erstattungsrichtlinien der gesetzlichen Krankenkasse (GK) begutachtet worden sind.
- Entsprechende Normenanpassung durch die GK und beschleunigte Behandlung der Begehren zur Aufnahme von Gesundheitsprodukten, die lokal produziert werden.
- Streichung von importierten Gesundheitsprodukten aus der Erstattungsliste (vorausgesetzt, die notwendige Therapie kann sichergestellt werden).
- Erstellung eines mustergültigen Herstellungsverfahrens für die lokale Produktion von Plasma und Impfungen und die Einleitung eines entsprechenden öffentlichen Ausschreibungsverfahrens.

Zusätzlich verlangt Maßnahme 158 die vollständige Umsetzung des Transformationsplanes durch Vollzug des 10. Entwicklungsplans.²⁰ Dieser weist das Gesundheitsministerium und die GK an, die türkischen Preis- und Erstattungsrichtlinien dergestalt anzupassen, dass die bevorzugte Behandlung der in der Türkei hergestellten Produkte sichergestellt wird. Lokal hergestellte Produkte sollen dabei sowohl bei der Marktzulassung als auch im Preissetzungs- und Erstattungsverfahren schneller berücksichtigt werden. Importierte Arzneimittel würden entsprechend aus der Erstattungsliste gestrichen werden.

Der Transformationsplan weist die GK im Sinne einer Exportförderung zudem an, Mechanismen einzuführen, wonach für die Ausfuhr bestimmte Produkte in die Erstattungsliste aufgenommen werden können. Außerdem beinhaltet er Vorschläge zur Gewährung von Garantien bei der öffentlichen Beschaffung von in der Türkei hergestellten Impfungen und Plasmaprodukten.

(ii) Auswirkung auf EU-Unternehmen in der Praxis

Sollten ausländische Pharmaunternehmen ihre Produktionsstätten in die Türkei verlagern wollen, würden zwangsläufig Neuinvestitionen in Höhe eines zwei- oder dreistelligen Milliarden Euro-Betrags für jedes einzelne Produkt drohen. Durch das geplante Maßnahmenpaket der türkischen Regierung sollen ausländische pharmazeutische Firmen faktisch gezwungen werden, umfangreiche Investitionen vor Ort zu tätigen. Andernfalls wären diese mit erheblichen Wettbewerbsnachteilen gegenüber lokalen Herstellern infolge verzögerter Marktzulassung neuer Produkte und Ausschlusses von der Erstattungsliste konfrontiert. Der Wert der türkischen Patente internationaler Hersteller wird dadurch erheblich herabgesetzt. Entweder erkaufte sich der Patentinhaber Marktzugang durch signifikante Investitionen in Produktionsstätten in der Türkei oder er muss tiefere staatlich festgesetzte Preise in Kauf nehmen.

Die Türkei ist mit Blick auf eine Modernisierung des Zollunionsabkommens zudem bestrebt, den Marktzugang in die EU für lokal hergestellte Produkte zu verbessern. Dies soll unter anderem erreicht werden, indem das EU-interne Patenterfüllungsregime künftig auch auf die Türkei ausgedehnt wird. Würde die EU dem zustimmen, hätte dies ebenfalls wirtschaftliche Nachteile zur Folge. Innovative, in der Türkei auf staatlichen Druck hin hergestellte und einer strikten Preiskontrolle unterworfenen Produkte könnten auf einem wesentlich tieferen als dem allgemein in den EU-Staaten üblichen Preisniveau wieder in die EU eingeführt werden. Derartige Exporte aus

²⁰ Türkei Rechtstexte (online), Vergleiche, <<http://strateji.gtb.gov.tr/10kalkinma-plani-oncelikli-donusum-programlari-aciklandi>> (eingesehen am 14.02.2016).

der Türkei würden jedoch auf staatlichen Preisinterventionen in der Türkei und nicht auf Wettbewerb beruhen. Zum einen würde ein großer Teil des Preisunterschiedes an die Arbitrageure abgeführt. Gleichzeitig würden dadurch markante Beträge der innovativen pharmazeutischen Industrie entzogen und die mögliche Reinvestition in die nächste Generation von Medizinalproduktion entsprechend geschmälert. Des Weiteren würden die derzeitigen Rahmenbedingungen und bestehenden Anreize für medizinische Innovation in der EU durch tiefpreisige Produkte aus der Türkei merklich unterminiert werden. In bisherigen EU-Erweiterungen wurde das Patenter-schöpfungsregime erst bei Vollmitgliedschaft gewährt und eine Übergangslösung vereinbart (*specific mecha-nism*). Nach erfolgtem EU-Beitritt kommt hierbei das Regime in der Regel nur auf jene Produkte zur Anwen-dung, denen lokal – das heißt in der Türkei – ein identischer Patentschutz wie in der EU gewährt wird.

(iii) Bewertung der Rechtskonformität mit internationalen Regelungen

Das von der Türkei intern angestrebte Maßnahmenpaket ist mit einer Reihe von internationalen Verpflichtungen der Türkei nicht vereinbar. Es steht in klarem Widerspruch zu den Bemühungen um die Mitgliedschaft in der EU und zum WTO-Übereinkommen über das öffentliche Beschaffungswesen (GPA):

- Artikel III: 4 GATT legt fest, dass importierte Produkte gegenüber den gleichen Produkten nationalen Ursprungs nicht nachteilig behandelt werden dürfen hinsichtlich aller Gesetze, Regulierungen und Be-dingungen für den internen Verkauf, Angebot, Kauf, Transport, Distribution oder Gebrauch. Die be-schriebenen Maßnahmen dienen dazu, die nationale Herstellung gewollt zu bevorzugen und impor-tierte Produkte zu benachteiligen. Dies gilt sowohl bezüglich des Marktzulassungsverfahrens für Arz-neimittel als auch des Preissetzungs- und Erstattungsverfahrens.
- Ein ähnliches Diskriminierungsverbot ist in Artikel 3 TRIPS verankert, wonach Personen aus anderen Mitgliedstaaten kein geringerer Schutz des geistigen Eigentums gewährt werden darf als nationalen Personen. In der dazugehörigen Fußnote wird zudem verdeutlicht, dass der Schutz gegen Diskriminie-rung jene Maßnahmen umfasst, welche die Verfügbarkeit, den Erwerb, Umfang, die Erhaltung und die Durchsetzung von Schutzrechten des geistigen Eigentums betreffen. Eine verzögerte Aufnahme oder der Ausschluss von importierten Gesundheitsprodukten höhlt den Wert ihrer Patente aus. Grund hierfür ist eine Benachteiligung gegenüber lokal hergestellten Produkten durch faktische Verkürzung der zeit-lich limitierten Exklusivrechte.
- Der Aktionsplan der türkischen Regierung sieht eine Änderung der Marktzulassungs-, Preissetzungs- und Erstattungsverfahren zur Begünstigung lokal hergestellter Produkte vor (beides sind technische Regulierungen und/oder Übereinstimmungsbewertungsverfahren). Solche Maßnahmen sind ebenfalls nicht mit dem Gebot der nationalen Behandlung gemäß Artikel 2.1 TBT-Übereinkommen vereinbar.
- Die Türkei genießt im Rahmen des GPA derzeit lediglich Beobachterstatus. Ihr an einem EU-Beitritt bekundetes Interesse würde die Übernahme des GPA erforderlich machen. Die von der Türkei beab-sichtigte Begünstigung von lokal hergestellten Impfungen und Plasmaprodukten und die damit verbun-dene Benachteiligung von importierten Produkten würden das Nicht-Diskriminierungsgebot in Arti-kel IV GPA verletzen.

Die beabsichtigten Maßnahmen würden einen deutlichen Rückschritt der Türkei in ihren Bemühungen um EU- und GPA-Mitgliedschaft darstellen.

Fallbeispiel Pharmaindustrie: Zulassungshürden für innovative Arzneimittel durch Nicht-Anerkennung der EU-Inspektionen und GMP-Zertifikate

(i) Rechtsgrundlage und Beschreibung der Maßnahme

Mit dem bestehenden Zollunionsabkommen hat sich die Türkei verpflichtet, die für die Marktzulassung von Arzneimitteln notwendigen Inspektionen durch die EU-Zulassungsbehörde zur Produktionsqualitätssicherung (*Good Manufacturing Practices*, GMP) anzuerkennen. Eine Ausnahme stellen seltene Fälle dar, in denen die Anerkennung nachweislich ein Risiko für die nationale öffentliche Gesundheit darstellen würde. Im Gegensatz zu ihrer früheren Praxis erkennt die Türkei im nationalen Zulassungsverfahren von innovativen Produkten aus der EU die EU-GMP-Zertifikate nicht länger an. Als Bedingung für die Marktzulassung von innovativen Arzneimitteln verlangt die Türkei nun vielmehr, dass die von EU-Experten bereits durchgeführten Inspektionen der Produktionsstätten in der EU nochmals durch Beamte des türkischen Gesundheitsministeriums wiederholt werden. Darüber hinaus hat die türkische Regierung jüngst eine Richtlinie zur Priorisierung von generischen Produkten und Biosimilars verlauten lassen, welche die Zulassung von innovativen Medikamenten zusätzlich zu verzögern droht.

(ii) Auswirkung auf EU-Unternehmen in der Praxis

Diese Maßnahmen, die zudem von mangelnder Ressourcenzuteilung und einer unzureichenden Anzahl verfügbarer türkischer Inspektoren geprägt sind, haben in der Praxis erhebliche Folgen. Die Marktzulassung für innovative Arzneimittel verzögert sich in der Türkei um drei bis vier Jahre gegenüber der Zulassung in der EU. Dies stellt ein erhebliches nicht-tarifäres Handelshemmnis dar und führt zu einer Abschottung anstatt zu einer Öffnung des türkischen Marktes gegenüber importierten innovativen Arzneimitteln aus der EU. Auch verkürzt sich dadurch faktisch die Zeit, während der ein neues Produkt unter Patentschutz in der Türkei vermarktet werden kann. Dies hat wiederum eine wesentliche Wertminderung der zeitlich limitierten Schutzrechte des geistigen Eigentums in der Türkei zur Folge.

(iii) Bewertung der Rechtskonformität mit internationalen Regelungen

Die Nicht-Anerkennung der EU-GPM-Zertifikate, stellt eine Verletzung des Zollunionsabkommens dar. Außerdem steht die türkische Praxis im Widerspruch zu Artikel 2.2 des TBT-Übereinkommens der WTO. Demnach sind die WTO-Mitglieder verpflichtet, bei der Anwendung von technischen Regulierungen keine restriktivere Wirkung zu erzeugen, als für die Verfolgung der legitimen Interessen des betroffenen Mitglieds, das heißt in diesem Fall der Türkei, notwendig ist. Indem die Türkei die Nicht-Anerkennung der EU-GPM-Zertifikate für in der EU hergestellte Produkte nicht auf die vorgesehenen Ausnahmefälle beschränkt, sondern als Regelfall anwendet, verletzt sie sowohl die Bestimmungen der Zollunion wie auch des TBT-Übereinkommens.

Fallbeispiel Pharmaindustrie: Mangelhafter Schutz und mangelhafte Umsetzung von internationalen Verpflichtungen zum Schutz des geistigen Eigentums, insbesondere von Arzneimitteln

(i) Rechtsgrundlage und Beschreibung der Maßnahme

Das bestehende türkische Patentdekret von 1995 soll durch ein neues Gesetz über den Schutz des geistigen Eigentums, einschließlich des Patentschutzes, ersetzt werden. Im März 2016 wurde ein entsprechender Gesetzesentwurf veröffentlicht. Die in einigen Teilen des Gesetzesentwurfs angestrebte Annäherung an das Schutzniveau in der EU, einschließlich des Vertrags über die internationale Zusammenarbeit auf dem Gebiet des Patentwesens (*Patent Cooperation Treaty*, PCT) und der Europäischen Patentkonvention, ist zu begrüßen. Die Türkei ist diesen Abkommen 1997 beziehungsweise 2000 beigetreten.

In verschiedenen Bereichen weist der Gesetzesentwurf jedoch erhebliche Mängel auf. Diese betreffen:

1. den zu eng gefassten Umfang der Patentierbarkeit von medizinischen Erfindungen gemäß EPC;
2. das gänzlich fehlende „Ergänzende Schutzzertifikat“ der EU für Arzneimittel, das in entsprechenden EU-Rechtsakten kodifiziert wurde;²¹
3. die Voraussetzungen für die Erteilung einer Zwangslizenz innerhalb der zulässigen Schranken gemäß Artikel 31ff des Übereinkommens über handelsrelevante Aspekte von Rechten an geistigem Eigentum (TRIPS);²²
4. das Patenterteilungsverfahren gemäß der Europäischen Patentkonvention;
5. die mangelnde gerichtliche Durchsetzung von Patentschutzrechten;
6. die vorschnelle Anwendungsausdehnung des EU-Patenterschöpfungsregimes auf die Türkei, obwohl die Türkei noch kein EU-Vollmitglied ist und keine Übergangsregelung vorsieht wie bei anderen EU-Erweiterungen, wonach das Regime nur auf Produkte erstreckt wird, denen im neuen Mitgliedstaat auch tatsächlich identisches Schutzniveau gewährt wird.

A. Die Maßnahmen im Detail:

Mangelnde Definition der biotechnologischen Erfindung im Gesetzesentwurf

(i) Rechtsgrundlage und Beschreibung der Maßnahme

Artikel 84(3) des Gesetzesentwurfs listet die von der Patentierung ausgeschlossenen biotechnologischen Erfindungen entsprechend den Bestimmungen 28 und 29(1) der Europäischen Patentkonvention (EPC) auf. Allerdings wurde die Aufnahme einer den Artikeln 26 und 27 EPC entsprechenden Definition der biotechnologischen Erfindung in die Gesetzesvorlage versäumt.

(ii) Auswirkung auf EU-Unternehmen in der Praxis

Die meisten medikamentösen Erfindungen in der heutigen Zeit enthalten biotechnologische Elemente. Da eine der EPC entsprechende Definition im türkischen Gesetzesentwurf fehlt, könnten die türkischen Durchsetzungsorgane sowohl bei der Patenterteilung als auch durch die Gerichte den in der EU gewährten Schutzzumfang durch entsprechende Gesetzesinterpretation weitgehend aufweichen. Dies würde den Wert des anscheinend gleichwertigen Patentschutzes in der Türkei vollständig aushöhlen. Ein weniger weitgehender Schutz durch eingeschränkte Patentierbarkeit im biotechnologischen Bereich käme in vielen Fällen in der Türkei einer Verweigerung des Schutzes für Erfindungen der heutigen Spitzenmedizin gleich.

²¹ EU, *Verordnung (EWG) Nr. 1768/92 des Rates über die Schaffung eines ergänzenden Schutzzertifikats für Arzneimittel*, Amtsblatt der EU, 18. Juni 1992, < <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:31992R1768&from=DE> > (eingesehen am 08.08.2016);
EU, *Verordnung (EG) Nr. 469/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates über das ergänzende Schutzzertifikat für Arzneimittel*, Amtsblatt der EU, 6. Mai 2009, < <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:152:0001:0010:de:PDF> > (eingesehen am 08.08.2016).

²² WTO, *Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights*, Artikel 31 ff., < https://www.wto.org/english/tratop_e/trips_e/t_agm3c_e.htm#5 > (eingesehen am 22.07.2016).

(iii) Bewertung der Rechtskonformität mit internationalen Regelungen

Artikel 90/5 der türkischen Verfassung legt fest, dass internationale Abkommen direkt anzuwenden sind. Die mangelhafte Übernahme der EPC-Definition von biotechnologischen Erfindungen in das türkische Gesetz gemäß derzeitigem Gesetzesentwurf würde jedoch Unsicherheit und einen unzulässig großen Interpretationsspielraum schaffen. Die anwendenden Patenterteilungs- und Gerichtsinstanzen könnten das von der Türkei durch ihre Mitgliedschaft in der EPC, WTO/TRIPS und in der Zollunion zugesicherte, aber nur teilweise umgesetzte Schutzniveau des geistigen Eigentums noch weiter unterhöheln.

B. Die Maßnahmen im Detail:

Fehlender Patentschutz für nachgelagerte Nutzung einer bekannten Substanz

(i) Rechtsgrundlage und Beschreibung der Maßnahme

Artikel 54(4) und (5) EPC sehen ausdrücklich die Patentierbarkeit einer neuartigen Nutzung einer bereits bekannten Substanz vor. Sie schaffen damit einen wichtigen Anreiz zur Erforschung und Entwicklung von innovativen Anwendungsfeldern bereits bekannter medizinisch relevanter Substanzen, beispielsweise zur Bekämpfung bisher nicht behandelbarer oder behandelter Krankheiten. Obwohl die Türkei seit 2000 Vertragsstaat der EPC ist, hat der türkische Gesetzesentwurf die Patentierbarkeit der Zweit- beziehungsweise Nachfolgenutzung bekannter Substanzen nicht entsprechend den Bestimmungen 26 und 27 der EPC aufgenommen.

(ii) Auswirkung auf EU-Unternehmen in der Praxis und wirtschaftliche Bewertung

Indem in Artikel 84(3) des türkischen Gesetzesentwurfs klare Bestimmungen über den Schutzzumfang für die Zweit- oder Nachfolgenutzung fehlen, werden Auslegungsspielräume geschaffen. Diese können leicht zu einem deutlich schwächeren Schutzniveau als dem in der EU gewährten führen. Dies gilt sowohl im Patentanmelungsverfahren wie auch bei der gerichtlichen Durchsetzung. Dadurch könnte der Wert europäischen Zweitnutzungspatentes praktisch zunichte gemacht werden.

(iii) Bewertung der Rechtskonformität mit internationalen Regelungen

Aufgrund der seit 2000 bestehenden Verpflichtung der Türkei, die EPC-Bestimmungen vollständig in nationales Gesetz umzusetzen, ist das Fehlen der notwendigen Bestimmungen als eine seit langem bestehende Vertragsverletzung gegenüber der EU zu werten. Dass die Bestimmungen im Gesetzesentwurf von 2016 erneut fehlen, erweckt überdies den Eindruck, als würde die Türkei ihre Vertragsverpflichtungen gegenüber der EU absichtlich weiter missachten.

Fallbeispiel Elektronik- und Maschinenbauindustrie: CE-Kennzeichnungspflicht

(i) Rechtsgrundlage und Beschreibung der Maßnahme

Einfuhrwaren, die als gefährlich eingestuft werden, unterliegen gemäß Bekanntmachung Nr. 2016/9 im türkischen Amtsblatt („CE“ Isareti Tasimasi Gereken Bazi Ürünlerin İthalat Denetimi Tebliği - Ürün Güvenliği ve

Denetimi) besonderen Überwachungsmaßnahmen.²³ Diese neuen Bestimmungen erschweren EU-Herstellern die Ausfuhr in die Türkei. Zu dem betroffenen Warenkreis zählen unter anderem Maschinen, Druckbehälter, druckbetriebene technische Ausrüstung, elektrisches Material zur Nutzung in bestimmten Spannungsbereichen, Elektromotoren und elektrische Generatoren, elektromechanische Haushaltsgeräte, Klimageräte, Ventilatoren, Kühl- und Gefrierschränke, Warmwasserkessel und Sicherheitszubehör für Aufzüge.

(ii) Auswirkung auf EU-Unternehmen in der Praxis

Für den betroffenen Warenkreis ist im Rahmen der Einfuhr ein Nachweis über die Übereinstimmung mit den jeweiligen türkischen Sicherheitsnormen gegenüber der türkischen Zollverwaltung zu erbringen. Die eigentliche Kontrolle erfolgt über die *Turkish Standards Institution*. Liegt ein Verdacht auf Verstöße gegen die türkischen Rechtsvorschriften vor, dann können nachträgliche Tests gefordert werden. Die *Turkish Standards Institution* erstellt hierfür eine Übereinstimmungserklärung, sofern die technischen Eigenschaften der Waren rechtskonform sind. Andernfalls wird die Einfuhr der Ware verweigert.

Laut Unternehmensberichten ist eine überproportional hohe Abfrage von Konformitätsnachweisen und Analyseberichten seitens der türkischen Behörden zu beobachten. Auch Produkte, die in der EU keiner CE-Zertifizierungspflicht unterliegen, sind hiervon betroffen.²⁴ EU-ansässige Hersteller sehen sich dadurch mit einem administrativen Mehraufwand konfrontiert. Da Waren im Zoll festgehalten werden, können EU-Exporteure die Lieferfähigkeit nicht gewährleisten und müssen Absatzeinbrüche in Kauf nehmen.

(iii) Bewertung der Rechtskonformität mit internationalen Regelungen

Im Rahmen des Artikels 9 des Beschlusses des Assoziationsrates zur Zollunion ist die Türkei verpflichtet, „die gemeinschaftlichen Rechtsakte oder die Rechtsakte, die für die Beseitigung der technischen Hemmnisse im Handel mit einer bestimmten Ware erforderlich sind“ zu übernehmen und im Rahmen des Warenhandels zwischen den beiden Vertragsparteien anzuwenden. Wurde in Bezug auf diese Erzeugnisse die „Übereinstimmung mit den Gemeinschaftsrichtlinien über die Anforderungen, denen diese Erzeugnisse entsprechen müssen, unter den Bedingungen und nach den Verfahren dieser Richtlinien bescheinigt“, dann darf die Türkei „das Inverkehrbringen oder die Inbetriebnahme von aus der Gemeinschaft stammenden Waren in ihrem Gebiet“ nicht behindern (Artikel 10).²⁵ Die Überwachungsmaßnahmen der Türkei unterliegen offenkundig einem Regelungsbereich der Zollunion und stellen ein technisches Handelshemmnis aus Sicht betroffener EU-Unternehmen dar. Somit ist die Annahme naheliegend, dass sie den Bestimmungen der Artikel 9 und 10 zuwiderlaufen.

²³ Amtsblatt der Türkei, *Bekanntmachung Nr. 2016/9*, 31. Dezember 2015, <<http://www.resmigazete.gov.tr/main.aspx?home=http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2015/12/20151231m4.htm&main=http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2015/12/20151231m4.htm>> (eingesehen am 08.08.2016).

²⁴ Beispielweise unterliegen EMV Netzfilter und Steckverbinder nicht der entsprechenden EU-Richtlinie. EU, *Richtlinie (EU) Nr. 2014/35*, Amtsblatt der EU, 29. März 2014, <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0035&from=DE>>(eingesehen am 08.08.2016).

²⁵ EU, *Beschluss des Assoziationsrates EG-Türkei Nr. 1/95*, Amtsblatt der EU, 22. Dezember 1995, Seite 2 und 3, <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:21996D0213%2801%29&from=DE>> (eingesehen am 08.08.2016).

Fallbeispiel Schuhindustrie: Stichprobentests auf bestimmte Inhaltsstoffe und doppelte Zertifizierung

(i) Rechtsgrundlage und Beschreibung der Maßnahme

Gemäß Bekanntmachung Nr. 28431 im Amtsblatt der Türkei vom 4. Oktober 2012 wenden die Behörden der Türkei seit dem 5. November 2012 spezielle Überwachungsmaßnahmen hinsichtlich chemischer Inhaltsstoffe in Verbraucherprodukten an, die auf bestimmten Phthalaten basieren. Die Maßnahmen im Rahmen des Risikobasierten Handelskontrollsystems der Türkei (TAREKS) wurden mit einer neuen Bekanntmachung im Oktober 2013 verlängert. Zu dem betroffenen Warenkreis zählt jede Art von importierter Schuhware. Auf Grundlage von Stichproben sowie einer Risikoanalyse in Bezug auf das Produkt und den Importeur können türkische Zollbehörden die Durchführung von Tests in türkischen Prüflaboren veranlassen. Hierbei ist es unerheblich, ob die Ware bereits über einen ordnungsgemäßen Testbericht seitens eines in der EU akkreditierten Prüflabors verfügt. Die Grenzwerte der sechs seitens der Türkei gelisteten Phthalatentypen entsprechen denen der europäischen Chemikalienverordnung (REACH). Stichproben der Zollverwaltung und die daraus resultierende Erfordernis, neue Tests in der Türkei durchzuführen, können sich auch auf sogenannte AZO-Farbstoffe beziehen. Obwohl die türkischen Rechtsvorschriften im Hinblick auf Typen und Grenzwerte denen der EU entsprechen, werden auch in diesen Fällen Testergebnisse europäischer Prüflabore von türkischer Seite häufig nicht anerkannt.

(ii) Auswirkung auf EU-Unternehmen in der Praxis

Laut Berichten betroffener Unternehmen können die Überwachungsmaßnahmen erhebliche Lieferverzögerungen von bis zu 20 Tagen nach sich ziehen. Teilweise können Testberichte erst mit bis zu dreimonatiger Verzögerung ausgestellt werden, bevor die Ware in den Markt gebracht wird. Dies hat einen hohen administrativen Aufwand und Mehrkosten für betroffene Unternehmen zur Folge. Da die zum Tragen kommenden Risikoparameter der türkischen Zollbehörden nicht einsehbar sind, ist eine gezielte Benachteiligung von Wettbewerbern aus Drittstaaten und der EU nicht auszuschließen.

(iii) Bewertung der Rechtskonformität mit internationalen Regelungen

Gemäß Artikel 9 des Beschlusses des Assoziationsrates zur Zollunion ist die Türkei verpflichtet, „die gemeinschaftlichen Rechtsakte oder die Rechtsakte, die für die Beseitigung der technischen Hemmnisse im Handel mit einer bestimmten Ware erforderlich sind“ zu übernehmen und im Rahmen des Warenhandels zwischen den beiden Vertragsparteien anzuwenden.²⁶ Wurde in Bezug auf diese Erzeugnisse die „Übereinstimmung mit den Gemeinschaftsrichtlinien über die Anforderungen, denen diese Erzeugnisse entsprechen müssen, unter den Bedingungen und nach den Verfahren dieser Richtlinien bescheinigt“, dann darf die Türkei „das Inverkehrbringen oder die Inbetriebnahme von aus der Gemeinschaft stammenden Waren in ihrem Gebiet“ nicht behindern (Artikel 10). Da die Überwachungsmaßnahmen der Türkei ein technisches Handelshemmnis darstellen und die Übereinstimmung der chemischen Inhaltsstoffe und deren Grenzwerte mit den rechtlichen Vorgaben der EU nachgewiesen wird, ist ein Verstoß gegen Artikel 9 und 10 anzunehmen.

²⁶ EU, *Beschluss des Assoziationsrates EG-Türkei Nr. 1/95*, 22. Dezember 1995, Amtsblatt der EU, Seite 2 und 3, <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:21996D0213%2801%29&from=DE>> (eingesehen am 08.08.2016).

Fallbeispiel Textil, Bekleidung und andere Branchen: Registrierungspflicht für Ex- und Importeure

(i) Rechtsgrundlage und Beschreibung der Maßnahme

Gemäß Bekanntmachung Nr. 2010/1 vom 31.12.2009 im Amtsblatt der Türkei werden bestimmte Textil- und Bekleidungsgüter sowie andere Erzeugnisse speziellen Überwachungsmaßnahmen des Staatssekretariats für Außenhandel unterstellt.²⁷ EU-ansässige Unternehmen, die Waren dieses Warenkreises unabhängig vom Ursprungsland in die Türkei importieren, müssen sich bei zuständigen Stellen in der Türkei registrieren lassen, sofern das Gesamtgewicht der Lieferung 50 Kilogramm überschreitet.²⁸ Die Registrierung erfolgt über den türkischen Importeur vor Ort und ein spezielles Formblatt (*Exporter Registry Form*) sowie durch ergänzende obligatorische Bescheinigungen seitens einer deutschen IHK und einer zuständigen Auslandsvertretung der Türkei im Ausfuhrland. Die Registrierung ist für ein Jahr gültig, wobei im Folgejahr die Einreichung des aktualisierten Formblattes ohne erneute Bescheinigungspflicht ausreicht. Jede Warenlieferung in die Türkei erfordert eine elektronische Voranmeldung auf der Homepage der zuständigen Registrierungsstelle.

(ii) Auswirkung auf EU-Unternehmen in der Praxis

Die erstmalige Registrierung sowie die regelmäßige Voranmeldepflicht für einzelne Warenlieferungen sind mit einem hohen administrativen Mehraufwand für EU-ansässige Unternehmen verbunden. Laut Berichten einzelner Unternehmen können Lücken in der Nachweisführung oder Fehler in der Dokumentation erhebliche Lieferverzögerungen nach sich ziehen beziehungsweise dazu führen, dass die Einfuhr in die Türkei durch die Zollbehörden verweigert wird. Sehr kritisch wird auch der Umfang und Inhalt der Informationspflicht gesehen. So müssen die Unternehmen neben absoluten Umsatz- und Beschäftigtenzahlen unter anderem auch alle Exportländer außerhalb der Türkei im Formblatt regelmäßig aktualisieren und im Einzelnen angeben.²⁹ Zudem zählen zu den offiziellen Registrierungsstellen, die für die Verwaltung der Dokumente und Informationen zuständig sind, auch private Wirtschaftsverbände wie der türkische Textilverband ITKIB.³⁰ Dies weckt bei den EU-Unternehmen erhebliche Bedenken im Hinblick auf den vertraulichen Umgang mit sensiblen Unternehmensinformationen.

(iii) Bewertung der Rechtskonformität mit internationalen Regelungen

Die Rechtsgrundlagen der Zollunion enthalten keine Regelungen, die eine derartige, einseitige Maßnahme rechtfertigen. Auch bestehen Zweifel, ob sie im Einklang mit datenschutzrechtlichen Rechtsvorschriften der EU steht.

²⁷ IHK Köln, *Amtsblatt der Türkei, Bekanntmachung Nr. 2010/1*, 31. Dezember 2009, <http://www.ihk-koeln.de/upload/Anlage_1_Bekanntmachung_in_Originalfassung_29983.pdf> (eingesehen am 08.08.2016). Der betroffene Warenkreis ist in der Anlage 1 (EK I) der Bekanntmachung festgelegt.

²⁸ IHK Köln, *Anlage 3_Registrierungsstellen*, <http://www.ihk-koeln.de/upload/Anlage_3_Registrierungsstellen_29987.pdf> (eingesehen am 11.07.2016).

²⁹ IHK Köln, *Exporter Registry Form*, <http://www.ihk-koeln.de/upload/Anlage_4_Exporter_Registry_Form_29990.pdf> (eingesehen am 12.07.2016).

³⁰ IHK Köln, *Anlage 3_Registrierungsstellen*, <http://www.ihk-koeln.de/upload/Anlage_3_Registrierungsstellen_29987.pdf> (eingesehen am 11.07.2016).

4.3 Handelspolitische Schutzinstrumente

Im weltweiten Vergleich zählen sowohl die Türkei als auch die EU zu den aktivsten Nutzern handelspolitischer Schutzinstrumente gegen Warenimporte aus Drittstaaten. Gemessen an der Zahl bestehender Antidumpingmaßnahmen lag die EU im Jahr 2014 an fünfter Stelle hinter Indien, Brasilien, Australien und den USA, während die Türkei den neunten Platz belegte.³¹ Zu handelspolitischen Schutzinstrumenten gehören nicht nur Antidumpingzölle, sondern auch Antisubventions-, Ausgleichs- sowie Schutzzölle. Sie stellen einen wichtigen Bestandteil des gemeinsamen Außenhandelsregimes dar, das gemäß den Grundprinzipien einer Zollunion einer harmonisierten und einheitlichen Anwendung unterliegen muss.

(i) Rechtsgrundlagen und Maßnahmen der Türkei

Die Türkei und die Europäische Union sind Mitglied der WTO. Ihre jeweiligen Regelwerke zur Anwendung handelspolitischer Schutzmaßnahmen sind bei der WTO entsprechend notifiziert und richten sich einheitlich nach dem Übereinkommen zur Durchführung von Artikel VI des GATT (Antidumpingabkommen) beziehungsweise dem Übereinkommen über Subventionen und Ausgleichsmaßnahmen.³² Auf Ebene der Europäischen Union bilden die Antidumpingverordnung (EG) Nr. 1225/2009 des Rates vom 30. November 2009 beziehungsweise die Antisubventionsverordnung (EG) Nr. 597/2009 des Rates vom 11. Juni 2009 die entsprechenden Rechtsgrundlagen. Im Rahmen der Zollunion wird die Koordinierung zwischen den Vertragsparteien in Bezug auf die Anwendung handelspolitischer Schutzinstrumente maßgeblich über Abschnitt III des Beschlusses des Assoziationsrates EG-Türkei Nr. 1/95 vom 22. Dezember 1995 geregelt.

Ein direkter Vergleich aller in beiden Vertragsparteien durchgeführten Untersuchungsverfahren deutet auf erhebliche Defizite in der Koordinierung hin. Im Jahr 2015 leitete die EU insgesamt 14 Antidumping- und Subventionsverfahren sowie 33 Auslaufuntersuchungen ein.³³ Demgegenüber verzeichnete die Türkei laut öffentlichen Informationen des türkischen Wirtschaftsministeriums rund 21 laufende Antidumping- und Subventionsverfahren.³⁴ Maßnahmen der Türkei in Form von sogenannten Zusatzzöllen sind hierbei nicht berücksichtigt (vgl. Kapitel 4.2.1). Laut einer Studie der Weltbank vom 28. März 2014 waren im Zeitraum von 1995 bis 2011 schätzungsweise lediglich 15 Prozent aller untersuchten Erzeugnisse identischer Gegenstand von Untersuchungsverfahren beider Vertragsparteien.³⁵ Insgesamt wurden dabei nur sechs Importwaren innerhalb eines einzigen Jahres von beiden Seiten untersucht. Signifikante Abweichungen lassen sich auch hinsichtlich der Wahl der untersuchten Drittstaaten feststellen. Folgende Tabelle 7 verdeutlicht den jeweiligen Grad der Deckungsgleichheit aller in der Türkei und der EU zwischen 1995 und 2011 durchgeführten Verfahren in Bezug auf das untersuchte Erzeugnis, Drittland beziehungsweise Jahr.

³¹ Antidumpingpublishing.com, *Statistics*, <<http://www.antidumpingpublishing.com/statistics/>> (eingesehen am 11.07.2016).

³² WTO, *Agreement on Implementation of Article VI of the General Agreement on Tariffs and Trade 1994*, <https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/19-adp_01_e.htm> (eingesehen am 07.07.2016); WTO, *Agreement on Subsidies and Countervailing Measures*, <https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/24-scm.pdf> (eingesehen am 07.07.2016).

³³ Europäische Kommission, Generaldirektion Handel, *Anti-dumping Anti-subsidy Safeguard Statistics Covering – The first 4 months of 2016*, April 2014, <http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2016/may/tradoc_154580.pdf> (eingesehen am 16.08.2016).

³⁴ Angaben des Türkisches Wirtschaftsministerium, <<http://goo.gl/DCoIMK>> (eingesehen am 16.08.2016).

³⁵ World Bank, *Evaluation of the EU-Turkey Customs Union*, Report No. 85830-TR, 28. März 2014, Seite 41, <<http://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/document/eca/turkey/tr-eu-customs-union-eng.pdf>> (eingesehen am 16.08.2016).

Tabelle 8: Vergleich: Untersuchungsverfahren der EU und der Türkei, 1995 - 2011			
Maßnahme / Parameter	Türkei	EU	Deckungsgleichheit
Antidumpingzölle			
Ware + Drittstaat + Jahr	484	895	5
Ware + Drittstaat	455	753	40
Ware + Jahr	256	389	5
Ware	219	272	26
Schutzzölle			
Ware + Jahr	102	83	0
Ware	101	83	0
China-spezifische Schutzzölle			
Ware + Jahr	9	1	0
Ware	9	1	0
Ausgleichszölle			
Ware + Drittstaat + Jahr	3	115	0
Ware + Drittstaat	3	103	1
Ware + Jahr	3	72	0
Ware	3	60	1
Schutzinstrumente insgesamt			
Ware + Jahr	369	489	6
Ware	329	336	50

Quelle: World Bank, Evaluation of the EU-Turkey Customs Union, Report No. 85830- TR, 28, <<http://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/document/eca/turkey/tr-eu-customs-union-eng.pdf>>, S. 41 (eingesehen am 15.08.2016).

Eine Reihe handelspolitischer Schutzmaßnahmen richtet sich auch gegen Warenimporte aus der jeweils anderen Vertragspartei der Zollunion. Ende 2013 belegte die Türkei mit 13 Maßnahmen weltweit den fünften Platz hinter Indien, China, den USA und Brasilien im Hinblick auf gegen die EU beziehungsweise einzelne Mitgliedstaaten gerichtete handelspolitische Schutzmaßnahmen.³⁶ In die betroffenen Warenkreise fielen unter anderem bestimmte Chemikalien, PVC, Wassererhitzer und Taschen.

(ii) Bewertung der Rechtskonformität mit internationalen Regelungen

Die oben erwähnten Untersuchungsverfahren und Schutzmaßnahmen beider Vertragsparteien stehen zwar im Einklang mit den WTO-Regelungen. Die erheblich inkohärente Anwendungspraxis handelspolitischer Schutzinstrumente entspricht jedoch nicht dem Grundprinzip eines harmonisierten und einheitlichen Außenhandelsregimes. Allerdings erlauben die entsprechenden Regelungen gemäß Abschnitt III des Beschlusses des Assoziationsrates EG-Türkei Nr. 1/95 Ausnahmen. Demnach können beide Vertragsparteien eigenständig handelspolitische Schutzinstrumente anwenden, ohne dass sie strengen gegenseitigen Koordinierungspflichten unterliegen. Insbesondere die institutionellen Regelungen gemäß Kapitel V, Abschnitt II, die grundsätzlich gegenseitige Unterrichtungspflichten sowie Verfahrensregeln für gemeinsame Konsultationen und Beschlussfassungen in allen

³⁶ Europäische Kommission, Generaldirektion Handel, *Actions against Exports from the EU*, <<http://ec.europa.eu/trade/policy/accessing-markets/trade-defence/actions-against-exports-from-the-eu/>> (eingesehen am 07.07.2016).

Bereichen vorsehen, „die für das Funktionieren der Zollunion von unmittelbarer Bedeutung sind“, gelten für handelspolitische Schutzmaßnahmen explizit nicht. Vielmehr enthalten diese lediglich eine unverbindliche Absichtserklärung beider Vertragsparteien. Diese zielt wortwörtlich darauf ab, „durch Informationsaustausch und Konsultationen Möglichkeiten für die Koordinierung ihrer Maßnahmen zu finden, wenn die Umstände und die internationalen Verpflichtungen beider dies zulassen“ (Artikel 45).³⁷ In diesem Zusammenhang sind im Zuge ergriffener Maßnahmen einer Vertragspartei auch Abweichungen vom Grundsatz des freien Warenverkehrs gemäß Artikel 46 zulässig.

Daher sehen die Regelungen der Zollunion keinen effektiven, institutionellen Koordinierungsmechanismus vor, der eine Harmonisierung handelspolitischer Schutzinstrumente sicherstellen könnte.

4.4 Regelungen zur handelspolitischen Streitbeilegung

Die mangelnde Inkohärenz in der Handelspolitik beziehungsweise regulatorischen Rechtssetzung beider Vertragsparteien führt zu einer fortschreitenden Erosion des gemeinsamen Außenhandelsregimes und gefährdet zunehmend die Funktionsfähigkeit der Zollunion. Diese Entwicklung wirft die Frage auf, wie sich die Koordinierung und Harmonisierung von regulatorischer Gesetzgebung und Handelspolitik beider Vertragspartner rechtlich gestaltet, insbesondere im Hinblick auf die Mechanismen zur Beilegung von Handelsstreitigkeiten und deren Effektivität in der Praxis.

Grundsätzlich regelt Kapitel V des Beschlusses Nr. 1/95 des Assoziationsrates der Zollunion alle institutionellen Bestimmungen. Eine zentrale Rolle spielt der Gemischte Ausschuss der Zollunion. In diesem Gremium findet ein in der Regel monatlicher Informations- und Meinungsaustausch zwischen den Vertragsparteien statt. Es spricht Empfehlungen an den politisch übergeordneten Assoziationsrat aus und gibt Stellungnahmen ab, „um das ordnungsgemäße Funktionieren der Zollunion sicherzustellen“ (Artikel 52).³⁸ Ein Konsultations- und Beschlussfassungsverfahren gemäß Kapitel V, Abschnitt II, findet dabei in allen Bereichen Anwendung, „die für das Funktionieren der Zollunion von unmittelbarer Bedeutung sind“.³⁹ Zu diesen zählen „die Handelspolitik und die mit Drittländern geschlossenen Abkommen, die eine handelspolitische Komponente für gewerbliche Waren umfassen, die Rechtsvorschriften über die Beseitigung technischer Hemmnisse im Handel mit gewerblichen Waren, das Wettbewerbsrecht, die Vorschriften über den Schutz der Rechte an geistigem und gewerblichem Eigentum sowie das Zollrecht“ (Artikel 54).⁴⁰

Im Hinblick auf alle Gesetzgebungsvorhaben oder bestehende Rechtsvorschriften beider Vertragsparteien in Bereichen, die das „ordnungsgemäße Funktionieren der Zollunion unmittelbar betreffen“, sehen die institutionellen Bestimmungen der Zollunion demnach in erster Linie gegenseitige Unterrichtungspflichten sowie Verfahrensregelungen für gemeinsame Konsultationen beziehungsweise konsenspflichtige Beschlussfassungen vor.

Dieser grundsätzliche Informations- und Kooperationsansatz bezieht sich auch auf Handelsstreitigkeiten. Lässt sich in diesem Rahmen allerdings keine einvernehmliche Lösung erzielen, halten weitere Bestimmungen die

³⁷ EU, *Beschluss des Assoziationsrates EG-Türkei Nr. 1/95*, Amtsblatt der EU, 22. Dezember 1995, Seite 11, <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:21996D0213%2801%29&from=DE>>.

³⁸ EU, *Beschluss des Assoziationsrates EG-Türkei Nr. 1/95*, Amtsblatt der EU, 22. Dezember 1995, Seite 12, <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:21996D0213%2801%29&from=DE>> (eingesehen am 08.08.2016).

³⁹ EU, *Beschluss des Assoziationsrates EG-Türkei Nr. 1/95*, Amtsblatt der EU, 22. Dezember 1995, Seite 12-13, <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:21996D0213%2801%29&from=DE>> (eingesehen am 08.08.2016).

⁴⁰ EU, *Beschluss des Assoziationsrates EG-Türkei Nr. 1/95*, Amtsblatt der EU, 22. Dezember 1995, Seite 12 <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:21996D0213%2801%29&from=DE>> (eingesehen am 08.08.2016).

Möglichkeit der Anwendung einseitiger Maßnahmen offen. Gemäß Artikel 58, Absatz 2, in Verbindung mit Artikel 63 kann eine Vertragspartei „notwendige Schutzmaßnahmen“ ergreifen, wenn „Abweichungen in den Rechtsvorschriften“ der anderen Vertragspartei „oder deren unterschiedliche Anwendung eine Beeinträchtigung des freien Warenverkehrs oder Verkehrsverlagerungen verursachen oder zu verursachen drohen“.⁴¹ Hat demgegenüber die Anwendung einer Schutzmaßnahme ein „Ungleichgewicht“ zu Lasten der anderen Vertragspartei zur Folge, dann ist diese nach Artikel 64 zu „Ausgleichsmaßnahmen“ berechtigt.⁴² In diesen spezifischen Streitfällen sehen die Bestimmungen zudem einen Streitbeilegungsmechanismus gemäß Kapitel V, Abschnitt III, vor. Ist der Assoziationsrat nicht in der Lage, einen Streit innerhalb von sechs Monaten nach Anwendung einer Maßnahme gemäß Artikel 58, Absatz 2, in Bezug auf deren „Geltungsbereich oder die Dauer“ beizulegen, dann kann eine der Vertragsparteien ein Schiedsverfahren im Sinne des Artikel 61 in Anspruch nehmen.⁴³ Dieses sieht die Einrichtung eines Schiedsgerichts bestehend aus drei berufenen Schiedsrichtern vor (Artikel 62), deren mit Mehrheit der Stimmen getroffenen Schiedssprüche für die Streitparteien verbindlich sind.

Vor diesem Hintergrund ist dieser Streitbeilegungsmechanismus hinsichtlich seines Anwendungsspielraums sehr eng gefasst. Im Streitfall kann er explizit nur in Bezug auf den Geltungsbereich oder die Dauer einer spezifischen Schutzmaßnahme im Rahmen des Artikels 58, Absatz 2, Anwendung finden. Handelspolitische Maßnahmen, wie insbesondere die Erhebung von Zusatzzöllen, können daher selbst nicht Gegenstand des Streitbeilegungsmechanismus werden. Gleiches gilt für nicht-tarifäre und regulatorische Rechtsvorschriften, die das ordnungsgemäße Funktionieren der Zollunion unmittelbar betreffen und sich zu Ungunsten einer der Vertragsparteien auswirken.

Folglich sind alle Streitfälle außerhalb der engen Voraussetzungen des Kapitels V, Abschnitt III, ausschließlich durch den allgemeinen Artikel 25 des Abkommens von Ankara abgedeckt. Dieser regelt ein alternatives Verfahren zur Beilegung von Streitigkeiten. Demnach kann jede Vertragspartei „den Assoziationsrat mit jeder Streitigkeit in Bezug auf Anwendung oder Auslegung des Abkommens befassen, soweit sie die Gemeinschaft, einen Mitgliedstaat der Gemeinschaft oder die Türkei betrifft“ (Artikel 25, Absatz 1).⁴⁴ Gemäß Artikel 25, Absatz 2, hat der Assoziationsrat im Zuge eines einvernehmlich getroffenen Beschlusses die Möglichkeit, entweder den Streit beizulegen oder „die Beilegung der Streitigkeit dem Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften oder irgendeinem anderen bestehenden Gericht zu unterbreiten“. Da beide Vertragsparteien dem zustimmen müssen, ist die Wahrscheinlichkeit entsprechender Beschlussfassungen des Assoziationsrates allerdings als eher gering einzuschätzen. Dieses Verfahren zur Beilegung von Streitigkeiten hat sich in der Praxis als hochgradig ineffektiv erwiesen.

Aufgrund dieser Regelungen enthält die Zollunion damit keinen effektiven Streitbeilegungsmechanismus. Die EU-Kommission kann auf bilateraler Ebene der Zollunion daher nur über das reguläre Konsultationsverfahren im Sinne des Kapitels V des Beschlusses Nr. 1/95 des Assoziationsrates auf die Türkei einwirken. Dieses sieht jedoch weder schiedsgerichtlich praktikable noch sanktionsbewehrte Rechtsmittel vor. Zur Schlichtung von Streitfällen ist die EU daher auf den Streitbeilegungsmechanismus der WTO angewiesen. Er stellt das einzige Rechtsmittel dar, das für die Türkei verbindlich ist. Diesen Rechtsweg hat die EU-Kommission bislang allerdings

⁴¹ EU, *Beschluss des Assoziationsrates EG-Türkei Nr. 1/95*, Amtsblatt der EU, 22. Dezember 1995, Seite 13, <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:21996D0213%2801%29&from=DE>> (eingesehen am 08.08.2016).

⁴² EU, *Beschluss des Assoziationsrates EG-Türkei Nr. 1/95*, Amtsblatt der EU 22. Dezember 1995, Seite 14, <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:21996D0213%2801%29&from=DE>> (eingesehen am 08.08.2016).

⁴³ EU, *Beschluss des Assoziationsrates EG-Türkei Nr. 1/95*, Amtsblatt der EU, 22. Dezember 1995, Seite 14, <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:21996D0213%2801%29&from=DE>> (eingesehen am 08.08.2016).

⁴⁴ EU, *Abkommen zur Gründung einer Assoziation zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Türkei*, Nr. 64/733/

EWG, Amtsblatt der EWG, 29. Dezember 1964, Seite 3692, <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=OJ:P:1964:217:FULL&from=DE>> (eingesehen am 08.08.2016).

nicht in Anspruch genommen. Den protektionistischen Entwicklungen in der Handelspolitik der Türkei setzt die EU somit bisher nichts entgegen. Betroffenen Wirtschaftsbeteiligten und einzelnen EU-Mitgliedstaaten bleibt daher nur die Möglichkeit, eine Überprüfung im Rahmen der Verordnung (EG) Nr. 3286/94 über Handelshemmnisse⁴⁵ zu beantragen, um die EU-Kommission zum Handeln zu bewegen.⁴⁶

5. Politikempfehlungen

Die Zollunion war und ist bis heute wesentlicher Treiber der wirtschaftlichen Integration zwischen der EU und der Türkei. Das Freiverkehrsprinzip und die kontinuierliche, jedoch unvollendete Anpassung rechtlicher Rahmenbedingungen haben den bilateralen Industriewarenhandel, die Bildung gemeinsamer Wertschöpfungsketten ebenso wie Direktinvestitionen zugunsten beider Vertragsparteien erheblich gefördert. Im Zuge zunehmender Asymmetrien in der Handelspolitik beider Vertragsparteien beziehungsweise neuer (regulatorischer) Rechtsvorschriften der Türkei ist die Funktionsfähigkeit der Zollunion allerdings in immer stärkerem Maße gefährdet. Deutsche Industrieunternehmen stoßen in der Türkei auf eine zunehmende Zahl tarifärer und nicht-tarifärer Marktzugangshemmnisse.

Die gegenwärtigen rechtlichen Grundlagen der Zollunion erweisen sich in der Praxis in vielen Fällen als unzureichend, um kohärente Rechtsvorschriften in allen Bereichen sicherzustellen, die für ihre vollständige Funktionsfähigkeit von Bedeutung sind. Da ein effektiver Streitbeilegungsmechanismus fehlt, kann die EU diesen kritischen Entwicklungen bisher nicht entgegenwirken. In Anbetracht der konzeptionellen Schwächen der Zollunion ist der Vorschlag der Kommission, die Zollunion zu modernisieren, zu begrüßen.

5.1. Eine Revision der Zollunion setzt zügigen Abbau von Handelshemmnissen voraus

Ein zielführender Revisionsprozess setzt eine sofortige Beseitigung bestehender Handelshemmnisse seitens der Türkei voraus, ebenso wie die Schaffung einer rechtskonformen Verhandlungsgrundlage. Dies würde auch eine vertrauensbildende Signalwirkung darstellen. Die EU sollte daher einen zweistufigen Ansatz verfolgen. Die Einhaltung und Umsetzung bestehender Verpflichtungen sollte demnach als Vorbedingung für die Eröffnung der tatsächlichen Verhandlungen zur Modernisierung des Zollunionsabkommens gestellt und entsprechend ausgestaltet werden. Dies betrifft insbesondere folgende Handelshemmnisse in der Türkei:

1. Die Türkei sollte tarifäre Maßnahmen, die EU-Unternehmen benachteiligen und gegen Bestimmungen der Zollunion und WTO-Regeln verstoßen, umgehend aufheben;
2. Nachweise für Freiverkehrswaren sollten im Rahmen der Zollabfertigung und des Inverkehrbringens durch die zuständigen türkischen Stellen grundsätzlich und uneingeschränkt anerkannt werden. Dies gilt in besonderem Maße für Nachweise, die auf Grundlage von Rechtsvorschriften und Standards der

⁴⁵ EU, *Verordnung (EG) Nr. 3286/94 des Rates vom 22. Dezember 1994 zur Festlegung der Verfahren der Gemeinschaft im Bereich der gemeinsamen Handelspolitik zur Ausübung der Rechte der Gemeinschaft nach internationalen Handelsregeln, insbesondere den im Rahmen der Welthandelsorganisation vereinbarten Regeln*, Amtsblatt der EU, <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=celex:31994R3286>> (eingesehen am 08.08.2016).

⁴⁶ EU-Kommission, Generaldirektion Handel, *Schutz gegen Handelshemmnisse*, <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=URISERV:r11007&from=DE>>, (eingesehen am 07.07.2016).

EU (z.B. REACH) seitens in der EU akkreditierter Zertifizierungsstellen und Prüflaboratorien ordnungsgemäß ausgestellt wurden.

3. Die einheitliche Anwendung des gemeinsamen Zolltarifs sollte durch die Türkei uneingeschränkt sichergestellt werden, um die Umgehung regulärer Einfuhrzölle auf Einfuhren von Drittlandswaren, die EU-ansässige Unternehmen benachteiligen, konsequent zu unterbinden.
4. Die Türkei sollte sämtliche Bestimmungen und Praktiken rückgängig machen beziehungsweise gar nicht erst in Kraft setzen, welche lokale Hersteller von pharmazeutischen Produkten einseitig begünstigen und bestehende internationale Verpflichtungen der Türkei verletzen. Dies betrifft vor allem direkte und indirekte Erfordernisse an EU-Hersteller, eine Gleichbehandlung betreffend Marktzulassung, Aufnahme und Verbleib in der Erstattungsliste der öffentlichen Gesundheitsversicherung nur durch Verlängerung von Produktionsprozessen in die Türkei zu erwirken.
5. Die türkische Vorbedingung, die Zulassung in der Türkei von neuen, bereits in der EU zugelassenen pharmazeutischen Produkten einer weiteren Inspektion der EU-Produktionsstätten durch türkische Beamte in der Türkei abhängig zu machen, widerspricht bestehenden Abmachungen der EU mit der Türkei. Die Türkei sollte diese Maßnahmen abschaffen und zur Anerkennung der in der EU zertifizierten Produktionsstätten, auch ohne Einführung der Gegenseitigkeit, zurückkehren.
6. Im Zusammenhang mit dem Schutz des geistigen Eigentums bei pharmazeutischen Produkten müssen folgende Punkte in der türkischen Gesetzgebung umgesetzt werden:
 - Angleichung des Patentschutzzumfangs an denjenigen in der EPC;
 - Einführung des EU-ergänzenden Schutzzertifikats mit unverzüglicher Schutzwirkung;
 - Patenterteilungsverfahren gemäß den Bestimmungen in der EPC;
 - Angleichung der Dauer und des Umfangs des Unterlagenschutzes in der Zulassungsdokumentation wie in der EU;
 - Ausdehnung der EU-Patenterschöpfungstheorie auf die Türkei erst nach EU-Beitritt und in der Folge nur für Produkte, welche in den Genuss des identischen Patent- und Unterlagenschutzes wie in der EU gekommen sind.

Durch die mangelhafte Umsetzung von entsprechenden Bestimmungen der Zollunion in griffige nationale Normen verletzt die Türkei eine Reihe von bestehenden Verpflichtungen und bevorteilt dadurch auch die heimische überwiegend generische Industrie. Dies schließt Vorgaben der EPC und des PCT mit ein, denen die Türkei 2000 beziehungsweise 1997 beigetreten ist.

5.2. Eine moderne Zollunion erfordert effektive und klare Regeln

1. Ausweitung des Regelungsbereiches der Zollunion

Der Regelungsbereich der Zollunion umfasst gegenwärtig – in mehr oder weniger ausgeprägter Form – die Handelspolitik, die Rechtsvorschriften über die Beseitigung technischer Hemmnisse im Handel mit gewerblichen Waren, das Wettbewerbsrecht, die Vorschriften über den Schutz der Rechte an geistigem und gewerblichem Eigentum sowie das Zollrecht. Im Zuge eines Revisionsprozesses sollten die Regelungen der Zollunion künftig auch die Themenbereiche Nachhaltigkeit, Energie, Rohstoffe, Dienstleistungen und öffentliche Beschaffung erfassen. Die Ziele und Regelungen einer revidierten Zollunion sollten dabei grundsätzlich im Einklang mit der Handelsstrategie der EU „Handel für alle“ stehen.

2. Schaffung moderner Regeln und Rechtssicherheit

In bestimmten Bereichen, wie zum Beispiel der öffentlichen Beschaffung, sieht die Zollunion nur eine geringe Regelungstiefe vor. Viele Regelungen haben sich darüber hinaus als unzureichend erwiesen beziehungsweise wurden sie nicht hinreichend umgesetzt – teilweise trotz klarer Verweise auf EU-Gesetzgebung und internationale Abkommen wie beispielsweise im Bereich des Schutzes des geistigen Eigentums. Die Schaffung eines modernen, klaren und verbindlichen Gesamtregelwerks, das europäischen Unternehmen Rechtssicherheit im Handel mit der Türkei ebenso wie beim Marktzugang nachhaltig garantiert, sollte daher wesentliches Ziel des Revisionsprozesses sein.

3. Implementierung eines effektiven Streitbeilegungsmechanismus

Die Durchsetzung von Regelungen der Zollunion erfordert einen effektiven Streitbeilegungsmechanismus (*Dispute Settlement Mechanism*, DSM). Voraussetzung hierfür ist eine einheitliche und praktikable Anwendungsgrundlage, die möglichst alle rechtlichen Bereiche umfasst, die für das Funktionieren der Zollunion von unmittelbarer Bedeutung sind. Hierzu zählen in erster Linie regulatorische und technische Rechtsvorschriften sowie – unter bestimmten Bedingungen – die Handelspolitik. Dies ist gegenwärtig nicht der Fall. Erst wenn geeignete rechtliche Voraussetzungen geschaffen werden, könnte ein neuer DSM die verbindliche Umsetzung aller Regelungen im Einzelnen sowie die Funktionsfähigkeit der Zollunion als Ganzes effektiv sicherstellen.

Der DSM sollte einfach und effizient konzipiert sein. Im Idealfall sollte jede Vertragspartei grundsätzlich verpflichtet sein, die andere Vertragspartei über jede neue Rechtsvorschrift oder Maßnahme, die für das Funktionieren der Zollunion unmittelbar von Bedeutung ist, mindestens [sechs] Monate vor ihrer Anwendung detailliert und schriftlich zu informieren. Sollte die andere Vertragspartei nach einem Prüfungszeitraum von höchstens [drei] Monaten Zweifel an der rechtlichen Vereinbarkeit einer Maßnahme mit den Bestimmungen der Zollunion haben, kann sich auf ihren Antrag hin der [Gemischte Rat (bzw. der Assoziationsrat oder ein anderes Konsultations- oder Beschlussfassungsgremium)] mit dem Streitfall befassen. Scheitert dieses politische Entscheidungsgremium, eine einvernehmliche Lösung innerhalb von maximal [drei] Monaten zu finden, kann eine rechtliche Klärung zur Beilegung der Streitigkeit entweder – mit Zustimmung beider Vertragsparteien – über den Europäischen Gerichtshof (EuGH) erfolgen oder auf Antrag einer der Vertragsparteien mittels eines ad-hoc einzurichtenden Schiedsgerichtes. Letzteres setzt sich aus [drei] gemeinsam berufenen Schiedsrichtern zusammen, deren mit Mehrheit der Stimmen und innerhalb von [sechs] Monaten getroffenen Schiedssprüche für beide Streitparteien verbindlich sind. Bis zur abschließenden rechtlichen Klärung des Streitfalls dürfen die in Rede stehenden Rechtsvorschriften oder Maßnahmen keine Anwendung finden. Der Streitbeilegungsmechanismus sollte auf handelspolitische Schutzmaßnahmen keine Anwendung finden, sofern entsprechende Untersuchungsverfahren nachweislich WTO-rechtlich konform durchgeführt wurden und jede Maßnahme bei der WTO notifiziert wird.

4. Stärkere Koordinierung der Handelspolitik zwischen EU und Türkei

Eine zentrale Schwäche der Zollunion ist die asymmetrische Handelspolitik der Vertragsparteien in Bezug auf bilaterale Freihandelsabkommen mit Drittstaaten. Die institutionellen Regelungen bieten in der Praxis gegenwärtig keinen geeigneten Koordinierungsansatz in der Handelspolitik. Aus diesem Grund sollten sich die EU und die Türkei künftig im Rahmen eines effizient gestalteten Konsultationsverfahrens über ihre kurz-, mittel- und langfristigen handelspolitische Vorhaben und Strategien regelmäßig und mit dem Ziel einer nachhaltigen Harmonisierung abstimmen.

Im Vorfeld neuer Freihandelsgespräche der EU mit Drittstaaten könnte jeweils frühzeitig und zum Beispiel in Form von Machbarkeitsstudien geprüft werden, ob und in welcher Form eine Beteiligung der Türkei im Interesse beider Vertragsparteien wäre. Sind entsprechende Voraussetzungen gegeben, sollte die EU gegenüber ihren Verhandlungspartner (Drittstaaten) stets und offensiv signalisieren, dass eine Einbindung der Türkei zu Beginn oder nach Abschluss der Verhandlungen in das Abkommen gewünscht wird. Mit Blick auf einen Revisionsprozess der Zollunion könnte dieser Grundansatz der EU auch ermöglichen, der regelmäßig geäußerten Kritik und den Anliegen der Türkei in weiten Teilen entgegenzukommen. In diesem Zusammenhang hat die Türkei für neue Freihandelsabkommen eine spezielle „Türkei-Klausel“ vorgeschlagen (siehe Kasten A).⁴⁷ Dieser Ansatz ist prinzipiell nicht neu, allerdings könnte eine künftig stärkere politische Mandatierung einer entsprechenden Klausel eine engere handelspolitische Koordinierung grundsätzlich verbessern und die Wahrscheinlichkeit des Abschlusses kohärenter und gegebenenfalls paralleler Freihandelsabkommen erhöhen.

Türkei-Klausel (Joint Declaration Concerning Turkey)

The EU recalls the Customs Union between the EU and Turkey based on the principle of free movement of goods, whereas goods originating in third countries can freely circulate between Turkey and the EU once all import formalities are completed in Turkey or in the EU, and the requirement of the parties within the Customs Union to apply common commercial policies including preferential trade agreements and the common customs tariff in accordance with Article XXIV of the GATT.

In this context, the EU and [FTA partner] have declared as follows:

[FTA partner] and Turkey shall conclude an FTA between the two parties on a mutually advantageous basis, to enter into force simultaneously with the entry into force of the agreement between the EU and [FTA partner].

If the agreement between the EU and [FTA partner] enters into force before the agreement between [FTA partner] and Turkey, products originating in Turkey falling within Chapters 25 to 97 of the Harmonized System and which are in free circulation in the EU shall be accepted by [FTA partner] as originating in the EU within the meaning of this Agreement, until the entry into force of the FTA between [FTA partner] and Turkey.

The rules established to define the originating status of the products subject to this Agreement shall apply mutatis mutandis for the purpose of defining the originating status of the products mentioned in paragraph 2.

Quelle: Wirtschaftsministerium der Türkei

⁴⁷ World Bank, *Evaluation of the EU-Turkey Customs Union*, Report No. 85830-TR, 28. März 2014, Seite 28-30, <<http://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/document/eca/turkey/tr-eu-customs-union-eng.pdf>> (eingesehen am 08.08.2016).

Gemeinsame Freihandelsverhandlungen der EU und Türkei mit Drittstaaten würden in diesem Kontext eine „first-best“-Lösung darstellen, um den handelspolitischen Asymmetrien effektiv zu begegnen. Allerdings würden einem damit einhergehenden verbindlichen Automatismus zwei wichtige handelspolitische Aspekte entgegenstehen. Zum einen wäre die Wahrscheinlichkeit vergleichsweise hoch, dass neue Freihandelspartner die Einbindung der Türkei ablehnen, was unterschiedliche Gründe haben kann. Dies war bereits in der Vergangenheit überwiegend der Fall. Zum anderen setzt eine enge Einbindung der Türkei in Freihandelsgespräche und insbesondere die Anwendung einer „Türkei-Klausel“ zwingend voraus, dass zentrale Interessen und Positionen der EU und der Türkei im Einklang stehen. Dies betrifft wesentliche Regelungsbereiche künftiger Abkommen wie beispielsweise den Investitionsschutz und Nachhaltigkeitskapitel beziehungsweise Inhalte wie die Ausgestaltung von Ursprungsregeln. Gegenwärtig bestehen in vielen Bereichen erhebliche Unterschiede in den handelspolitischen Interessen der EU und Türkei.

Vor dem Hintergrund der bisherigen Erfahrungen erscheint daher eine „second-best“-Lösung in Form eines effizienter gestalteten Koordinierungsmechanismus zumindest im Bereich der Handelspolitik als eine handelspolitisch realistischere Lösungsvariante. Unter den gegebenen Voraussetzungen kann und sollte ein neuer DSM in Bezug auf künftige Freihandelsgespräche daher keine Anwendung finden.

Impressum

Bundesverband der Deutschen Industrie e.V. (BDI)
Breite Straße 29, 10178 Berlin
www.bdi.eu
T: +49 30 2028-0

Redaktion

Frau Dr. Stormy-Annika Mildner
T: +49 30 2028-1562
s.mildner@bdi.eu

Herr Fabian Wendenburg
T: +49 30 2028-1421
f.wendenburg@bdi.eu

Frau Verena Kantel
T: +49 30 2028-1518
v.kantel@bdi.eu

Frau Julia Howald
T: +49 30 2018-1483
j.howald@bdi.eu

Herr Felix Ebner
Gesamtverband der deutschen Textil- und Modeindustrie e. V.
T: +32 22 908975
FEbner@textil-mode.de

D 0835