
Aktuelle Entwicklungen im Rahmen der Assoziation der Türkei mit der EU

Felix Böllmann*

Inhalt

1. Entwicklung der Assoziation	644
2. Rolle und Perspektiven des Assoziationsabkommens	646
a) Völkerrechtliche Wirkungen des Assoziationsabkommens und Rechtsprechung des EuGH	647
b) Beispiele für das Hineinwirken des Assoziationsrechts in die Rechtsordnung der EU und der Mitgliedstaaten	650
c) Hineinwirken des Assoziationsrechts sowie des Gemeinschaftsrechts in die Rechtsordnung der Türkei	652
(1) Assoziationsrecht	652
(2) Gemeinschaftsrecht	653
3. Entwicklung der Assoziation und Voraussetzungen für den Beitritt der Türkei zur EU	654
a) Juristische Voraussetzungen für einen Beitritt	654
b) Haltung der EU zum Beitritt der Türkei	656
c) Perspektive der Türkei	658
4. Fazit	659

* Ass. iur. Felix Böllmann, Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl von Prof. Dr. Helmut Goerlich, Leipzig. Der Beitrag ist eine erweiterte Fassung des Berichts der Tagung der Deutsch-Türkischen Juristenvereinigung e.V. in Hannover (12.-13. September 2003), den der Verfasser im September 2003 im Auftrag von Prof. Dr. Tugrul Ansay, Hamburg, für die Mitglieder der Deutsch-Türkischen Juristenvereinigung verfasste. Der Verfasser dankt den Referenten der Tagung, Herrn Wolfgang Behrendt, Herrn Prof. Dr. Kay Hailbronner, Herrn Prof. Dr. Günter Renner, Herrn RA Dr. Rolf Gutmann, Herrn Prof. Dr. Christoph Vedder, Frau Dr. İnci Ataç Rösch sowie Frau RAin Dr. Yeşim Atamer für die freundliche Unterstützung bei der Erstellung des Beitrages und den Herren cand. iur. René Laier und Osman Isfen für die Hilfe bei der Endredaktion der Fußnoten.

1. Entwicklung der Assoziation

Am 12. September 2003 jährte sich der Abschluss des Abkommens zur Gründung einer Assoziation zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Türkei¹ zum vierzigsten Mal. Für die Modernisierung des türkischen Rechtssystems und die institutionelle Einbindung des Landes in westeuropäische Strukturen kann das Abkommen wohl unzweifelhaft als der bislang prägendste Schritt bezeichnet werden.

Die Türkei hat sich in ihrer wechselvollen Geschichte bereits früher nach Westen orientiert. Im Zuge des Zerfalls des einst mächtigen Osmanischen Reiches trat 1876 für kurze Zeit eine Verfassung in Kraft,² die sich stark an der belgischen Verfassung orientierte. Der Beginn der modernen Verfassungsentwicklung in der Türkei wird regelmäßig bereits auf 1808 datiert. Einflüsse westlicher Ideen sind jedoch erst ab 1839, die unmittelbare Anleihe bei westlichen Verfassungsnormen erst ab 1876 nachweisbar.³ Die Revolution der Jungtürken im Jahre 1908, bei der auch der Offizier *Mustafa Kemal*, später als *Atatürk* bekannt, die politische Bühne betrat, setzte die Verfassung von 1876 wieder in Kraft. Im Ersten Weltkrieg stand die Türkei letztlich an der Seite Deutschlands und Österreich-Ungarns – eine Allianz, die im Oktober 1918 zur bedingungslosen Kapitulation führte.⁴ Die Republikgründung am 29. Oktober 1923 markiert auch in formaler Hinsicht einen Wendepunkt. Unter der Fahne des Antiimperialismus, des Laizismus⁵ und später auch der Demokratie, schlug das Land den Weg radikaler Modernisierung nach westlichem Vorbild ein. Wissenschaft und Technologie wurden eine führende Rolle bei der Entwicklung der Gesellschaft zugesprochen.⁶ Trotz außenpoli-

¹ Vertrag von Ankara, 12.9.1963, ABl. EG Nr. P 217 v. 29.12.1964, S. 3687, im Internet unter <http://europa.eu.int/comm/enlargement/turkey/docs.htm> abrufbar (alle im Folgenden zitierten Internetseiten wurden zuletzt am 4.12.2003 besucht).

² Vgl. *Rumpf*, Das türkische Verfassungssystem: Einführung mit vollständigem Verfassungstext, Wiesbaden 1996, S. 37 ff.; vgl. *İsfen*, Die Verfassungsgerichtsbarkeit in der Türkei, in: Goerlich/Böllmann (Hrsg.), Europäische Menschenrechtskonvention, Rechtsentwicklung und Verfassungsreform in der Türkei – öffentlich-rechtliche Beiträge zu einer Summer School in Ürkmez, Izmir, September 2002, Leipzig 2003, S. 110.

³ Vgl. *Rumpf*, (Fn. 2), S. 41; ferner *Sünmez*, Die Türkei – EG: Die Türkei als ein an die EG assoziiertes Land und die Probleme einer Vollmitgliedschaft, Berlin 1994, S. 8.

⁴ Vgl. *Adanir*, Geschichte der Republik Türkei, Mannheim u.a. 1995, S. 19 ff.

⁵ Laizismus im engeren Sinn: Trennung von Staats- und Religionsangelegenheiten. Darüber hinaus trägt der Laizismus aber selbst weltanschauliche Züge, vgl. dazu: Türkisches Verfassungsgericht, Urteil v. 7.3.1989, E. 1989/1, K. 1989/12, EuGRZ 1990, S. 146 ff.; ferner: *Rumpf*, Laizismus, Fundamentalismus und Religionsfreiheit in der Türkei in Verfassung, Recht und Praxis, VRÜ 32 (1999), S. 164 (166 ff.); *ders.*, Das Laizismus-Prinzip in der Rechtsordnung der Republik Türkei, JöR 36 (1987), S. 179 (182 ff.).

⁶ Vgl. *Adanir*, (Fn. 4), S. 36 ff.; ferner: *Ürgüplü*, Die Auswirkungen einer Assoziation der Türkei mit der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft auf die Türkische Wirtschaft, Köln 1965, S. 1; *Ete*, Probleme der Assoziierung der Türkei mit der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, München 1963, S. 15; *Sünmez*, (Fn. 3), S. 10 ff.

tischer Orientierung an den USA, Großbritannien und Frankreich unterhielt die Türkei bis zum Februar 1945, dem Zeitpunkt ihrer formalen Kriegserklärung, umfangreiche Wirtschaftsbeziehungen mit Deutschland.⁷ Nach 1945 begann eine Phase verstärkter Industrialisierung, die mit einer erweiterten Zusammenarbeit mit den westeuropäischen Staaten einherging.⁸ Schnell bemühte sich die Türkei um enge Beziehungen zu europäischen und anderen westlichen Organisationen. So trat sie am 13. April 1950 dem Europarat⁹ und am 18. Februar 1952 der NATO¹⁰ bei. Am 2. August 1961 wurde ihr Beitritt zur OECD ratifiziert.¹¹

Am 31. Juli 1959 stellte die Türkei einen Antrag auf Mitgliedschaft in der EWG.¹² Dieser Schritt ist einerseits vor dem Hintergrund der schwierigen außenpolitischen Lage sowie einer innenpolitischen und wirtschaftlichen Krise zu sehen. Insbesondere das Assoziationsgesuch Griechenlands vom 8. Juni 1959 dürfte einen nicht unerheblichen Einfluss auf die türkischen Bemühungen um engere Anbindung an die EWG gehabt haben.¹³

Das 1963 unterzeichnete Assoziierungsabkommen trat am 1. Dezember 1964 in Kraft. Seither besteht zwischen den Vertragsparteien eine besondere Beziehung, die sich in den vergangenen 40 Jahren immer weiter entwickelt hat. Wichtige Etappen dieser Entwicklung markieren u.a. das Zusatzprotokoll vom 23. November 1970¹⁴, der erneute Antrag der Türkei auf Mitgliedschaft in der EG vom 14. April 1987¹⁵, der 1989 vorerst negativ beschieden wurde,¹⁶ das Inkrafttreten der Zollunion am 1. Januar 1996¹⁷ sowie die Feststellung des Europäischen Rates von Luxemburg

⁷ Vgl. zu den komplexen Zusammenhängen im Einzelnen *Adanir*, (Fn. 4), S. 61 ff. (72).

⁸ *Sünmez*, (Fn. 3), S. 13.

⁹ Vgl. <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/cadreprincipal.htm>.

¹⁰ Vgl. NATO Informationsabteilung (Hrsg.), NATO-Tatsachen und Dokumente, Brüssel 1969; vgl. zur gesamten Entwicklung *Aslan*, Die Türkei von der Westintegration zur Ost-Wendung?, Frankfurt/Main 1998, S. 108 ff.; Das "Protocol to the North Atlantic Treaty on the Accession of Greece and Turkey", London, Oct. 22, 1951, ist im Internet unter <http://www.nato.int/docu/basic.txt> abrufbar.

¹¹ In Kraft getreten am 30.9.1961, vgl. BGBl. II 1961, S. 1663, ferner *Can*, Das Assoziationsverhältnis zwischen der Europäischen Gemeinschaft und der Türkei, Frankfurt/Main u.a. 2002, S. 41; ferner *Ürgüplü*, (Fn. 6), S. 1; *Ete*, (Fn. 6), S. 15 ff.

¹² Vgl. dazu *Aslan*, (Fn. 10), S. 137.

¹³ Vgl. *Can*, (Fn. 11), S. 45 ff., S. 41.

¹⁴ Seit 1.1.1973 in Kraft, abgedruckt in: Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaft (Hrsg.), Assoziierungsabkommen und Protokolle EWG – Türkei sowie andere Basisdokumente, Luxemburg 1992.

¹⁵ Vgl. Bull. EG 4/1987, S. 12. Die Bulletins sind im Internet unter <http://europa.eu.int/abc/doc/off/bull/de/welcome.htm> abrufbar.

¹⁶ Vgl. Bull. EG 12/1989, S. 91.; ferner Kommission der Europäischen Gemeinschaft (Hrsg.), Stellungnahme der Kommission zu dem Antrag der Türkei auf Beitritt zur Gemeinschaft, SEK (89) 2290, Brüssel 1989; *Bozkurt*, Die Beziehungen der Türkei zur Europäischen Union, Frankfurt/Main 1995, S. 107.

¹⁷ ABl. Nr. L 35 v. 13.2.1996, S. 1.

1997, dass ein Beitritt der Türkei zur EU zwar grundsätzlich in Betracht kommt, derzeit die Voraussetzungen für Beitrittsverhandlungen aber nicht gegeben sind.¹⁸ Diese Haltung war für die Türkei überaus enttäuschend, da sie sich, gestützt auf Art. 28 des Assoziationsabkommens im Zusammenhang mit der Umsetzung der Zollunion, eine Beitrittsperspektive erhofft hatte. In der Folge setzte eine kurzfristige Abkühlung der Beziehungen zur EU ein,¹⁹ jedoch ergriffen beide Seiten bereits 1998 wieder Maßnahmen zur verstärkten Annäherung und Zusammenarbeit.²⁰ Der Europäische Rat von Helsinki hat der Türkei 1999 offiziell den Status eines Beitrittskandidaten verliehen,²¹ in Kopenhagen wurde 2002 die aktuell den Gang der Entwicklung bestimmende Formel geprägt, dass wenn „der Europäische Rat im Dezember 2004 auf der Grundlage eines Berichts und einer Empfehlung der Kommission [entscheidet], dass die Türkei die politischen Kriterien von Kopenhagen erfüllt, [...] die Europäische Union die Beitrittsverhandlungen mit der Türkei ohne Verzug eröffnen“ wird.²²

2. Rolle und Perspektiven des Assoziationsabkommens

Das Assoziationsabkommen und die Beschlüsse des Assoziationsrates (ARB)²³ entfalten in den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten der EU unmittelbare Wirkung.²⁴ Ob dies auch im türkischen Rechtsraum so ist, erscheint fraglich.

¹⁸ Vgl. bereits Mitteilung der Kommission „Agenda 2000 – für eine stärkere und größere Union“, Kom(97) 2000 endg., Bull. EU 7/8-1997, Ziff. I.1, sowie Beilage 5/97-Bull. EU. Vgl. ferner Schlussfolgerung des Vorsitzes des Europäischen Rates von Luxemburg 1997, Rdnr. 31, Die Schlussfolgerungen seit 1994 sind im Internet unter http://europa.eu.int/european_council/conclusions/index_de.htm abrufbar.

¹⁹ Vgl. *Can*, (Fn. 11), S. 241 f.

²⁰ *Ibid.*, (Fn. 11), S. 243 f.; vgl. auch die seit 1998 erscheinenden Fortschrittsberichte der EU-Kommission, aktuell: Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Brüssel, 9.10.2002, SEK(2002) 1412, Regelmäßiger Bericht 2002 über die Fortschritte der Türkei auf dem Weg zum Beitritt, KOM(2002) 700 endg. Der Bericht für 2003 wurde am 5.11.2003 veröffentlicht. Eine genaue Analyse war bis Redaktionsschluss nicht möglich. In der Tendenz zeichnet sich der Fortgang der Entwicklung ab, wie sie im Bericht 2002 dargestellt wird. Die Berichte sind im Internet unter der Adresse <http://europa.eu.int/comm/enlargement/turkey/docs.htm> abrufbar.

²¹ Vgl. Schlussfolgerungen des Vorsitzes des Europäischen Rates von Helsinki 1999, Rdnr. 12, Fundstelle s.o. Fn. 18.

²² Vgl. Schlussfolgerungen des Vorsitzes des Europäischen Rates von Kopenhagen 2002, Rdnr. 19, Fundstelle s.o. Fn. 18.

²³ Alle Beschlüsse des Assoziationsrates sind mit Fundstelle (ABl. EU) auf der Seite <http://europa.eu.int/comm/enlargement/turkey/docs.htm> unter „Legislation“, „EC/TK Association Council“ verzeichnet. Die vollständigen ARB 1/80 und 3/80 finden sich in: Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaft (Hrsg.), s.o., Fn. 14. Die ARB 2/75, 1/80 und 3/80 finden sich in Auszügen bei *Gutmann*, Die Assoziationsfreizügigkeit türkischer Staatsangehöriger, 2. Aufl., Baden Baden 1999, S. 152 ff.

a) Völkerrechtliche Wirkung des Assoziationsabkommens und Rechtsprechung des EuGH

Die europäische Integration hat starke Auswirkungen auf das nationale Recht. So hat z.B. der völkerrechtliche Grundsatz, dass es die Sache eines jeden Staates ist, über die Einreise und den Aufenthalt von Ausländern souverän zu entscheiden, eine erhebliche Relativierung erfahren.²⁵ Maßgeblich ist hierbei zum einen das Gemeinschaftsrecht, das durch seine vorrangige Geltung das nationale Ausländerrecht einschränkt. Zum anderen haben völkerrechtliche Verträge, in Bezug auf türkische Staatsangehörige insbesondere das Assoziationsabkommen sowie die ARB²⁶, im Zusammenhang mit der Rechtsprechung des EuGH eine erhebliche Stärkung der Rechtsstellung von Ausländern bewirkt.²⁷ Allerdings ist die Wirksamkeit des Abkommens und der ARB für das Recht der Mitgliedstaaten der EU sowie die nationale Rechtsordnung der Türkei unterschiedlich zu bewerten.

Aus der Sicht eines einzelnen Staatsangehörigen bedeutet Wirksamkeit allgemein die Möglichkeit, sich vor nationalen Instanzen auf in dem Abkommen gewährte Rechte berufen zu können.²⁸ Zwar schaffen völkerrechtliche Verträge grundsätzlich Rechte und Pflichten für die vertragsschließenden Völkerrechtssubjekte. Zur innerstaatlichen Geltung ist regelmäßig eine Umsetzung in innerstaatliches Recht erforderlich.²⁹ Auch die unmittelbare Anwendbarkeit einzelner Vertragsbestimmungen ist denkbar und eine Frage der Auslegung.³⁰ Dazu ist es allerdings erforderlich, dass die betreffende völkerrechtliche Bestimmung eine hinreichend klare und inhaltlich unbedingte Verpflichtung enthält, sowie dass die vertragsschließenden Parteien die unmittelbare Geltung auch gewollt haben.³¹ Üblicherweise ent-

²⁴ Vgl. EuGH, Rs. 12/86, Slg. 1987, 3719, Rdnr. 7 (*Demirel*); EuGH, Rs. C-192/89, Slg. 1990, I-3461, Rdnrn. 29, 31 (*Sevince*); EuGH, Rs. C-237/91, Slg. 1992, I-6781, Rdnr. 33 (*Kus*); EuGH, Rs. C-171/95, Slg. 1997, I-329, Rdnrn. 26, 30, 31 (*Tetik*).

²⁵ Pointiert *Hailbronner*, Die Relevanz des Völkerrechts für das deutsche Ausländerrecht, in: ders. (Hrsg.), Die allgemeinen Regeln des völkerrechtlichen Fremdenrechts: Bilanz und Ausblick an der Jahrtausendwende, Heidelberg 2000, S. 3 f.; vgl. ferner *ders.*, Einl. E, Rdnr. 1 ff. in: *ders./Renner*, Staatsangehörigkeitsrecht, 3. Aufl., München 2001, S. 101 ff.

²⁶ Art. 22 ff. des Assoziationsabkommens, Fundstelle (Fn. 1). Die ARB sind ihrerseits als völkerrechtliche Verträge zu qualifizieren, vgl. *Gutmann*, (Fn. 23), S. 60 ff.; *Vedder*, Rechtswirkungen von Assoziationsratsbeschlüssen, EuR 1994, S. 202 (210).

²⁷ *Gutmann*, Grenzen der Assoziationsfreizügigkeit, EuGH Urteil vom 6.6.1995 – C-434/93 – (*Bozkurt*), Arbeitsrecht im Betrieb, Zeitschrift für Betriebsratsmitglieder, 12/1995, S. 808 (809) m.w.N.; *Hailbronner*, Die Relevanz des Völkerrechts für das deutsche Ausländerrecht, (Fn. 25), S. 4.

²⁸ Vgl. *Epping*, in: Knut Ipsen (Hrsg.), Völkerrecht, 4. Aufl., München 1999, S. 81.

²⁹ Vgl. *Can*, (Fn. 11), S. 221; vgl. ausführlich *Oehmichen*, Die unmittelbare Anwendbarkeit der völkerrechtlichen Verträge der EG: die EG-Freihandels- und Assoziationsverträge und andere Gemeinschaftsabkommen im Spannungsfeld von Völkerrecht, Gemeinschaftsrecht und nationalem Recht, Frankfurt/Main u.a., 1992, S. 107 f.

³⁰ Vgl. *Can*, (Fn. 11), S. 221; *Oehmichen*, *ibid.*, S. 108.

³¹ Vgl. EuGH, Rs. 12/86, Slg. 1990, I-3461, 3503 (*Demirel*); vgl. zum gesamten Themenkreis *Doehring*, Völkerrecht, Heidelberg 1999, Rdnr. 696 ff. (705 ff.); *Can*, (Fn. 11), S. 222 ff. m.w.N.; *Oehmichen*, (Fn. 29), S. 187 ff. m.w.N.

halten völkerrechtliche Verträge diesbezügliche Bestimmungen. Die Wiener Vertragsrechtskonvention (WVRK)³² in Zusammenschau mit den allgemein anerkannten Regeln des Gewohnheitsrechts stellen darüber hinaus Mechanismen zur Klärung derartiger Fragen bereit.³³

Das Assoziationsabkommen weist jedoch gegenüber gewöhnlichen völkerrechtlichen Verträgen einige Besonderheiten auf. Einerseits ist es ein Abkommen zwischen der EWG und der Türkei, andererseits sind aber auch die (ursprünglich sechs) Mitgliedstaaten der heutigen EU Vertragsparteien.³⁴ Auch der EuGH spielt hinsichtlich des Abkommens eine besondere Rolle. Zum einen ist er als oberster Gerichtshof der EU zuständig für die Auslegung von Gemeinschaftsrecht und damit auch von Assoziationsrecht, soweit dieses als Gemeinschaftsrecht anzusehen ist. In dieser Funktion ist seine Rechtsprechung für die Türkei als Nichtmitglied der EU allerdings nicht verbindlich. Zum anderen hat der EuGH eine mögliche Funktion direkt aus Art. 25 Abs. 2 des Assoziationsabkommens zur Beilegung von Streitigkeiten³⁵ sowie nach Art. 66 ARB 1/95 in Bezug auf die Auslegung der Bestimmungen über die Zollunion. Hinsichtlich der letztgenannten Funktion hat sich die Türkei verpflichtet, die Entscheidungen des EuGH zu beachten, auch wenn diese für sie nicht unmittelbar gelten.³⁶

Die Frage der unmittelbaren Wirksamkeit von Bestimmungen des Assoziationsabkommens und der ARB beurteilt sich zumindest im Bereich der Mitgliedstaaten ganz maßgeblich nach der Rechtsprechung des EuGH. Der EuGH hat festgestellt, dass das Assoziierungsabkommen und die ARB einen integrierenden Bestandteil der Gemeinschaftsrechtsordnung darstellen und in den Mitgliedstaaten unmittelbare Wirkung und uneingeschränkte Geltung haben.³⁷ Zusätzlich leitet der EuGH unter Rückgriff auf die mit Art. 12 des Assoziierungsabkommens verfolgten Ziele auch die Anwendbarkeit der gemeinschaftsrechtlichen Auslegungsgrundsätze ab und hat, insbesondere in Bezug auf die Arbeitnehmerfreizügigkeit, die unmittelbare Wirkung der Bestimmungen zugunsten türkischer Arbeitnehmer bejaht.³⁸ Aus dem zunächst nur arbeitsrechtlich relevanten Recht auf Zugang zu Beschäfti-

³² Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge v. 23.5.1969, in Kraft seit 27.1.1980, BGBl. 1985 II, S. 926.

³³ Vgl. *Doehring*, (Fn. 31), Rdnr. 390 ff.

³⁴ Vgl. *Can*, (Fn. 11), S. 182.

³⁵ Vgl. diesbezüglich auch Art. 238 EGV.

³⁶ Vgl. *Can*, (Fn. 11), S. 191 ff.

³⁷ EuGH, Rs. 12/86, Slg. 1987, 3719, Rdnr. 7 (*Demirel*); ausführlich *Gutmann*, (Fn. 23), S. 31 ff.; *Vedder*, (Fn. 26), S. 212 f.; ferner *Can*, (Fn. 11), S. 198; *Rumpf*, Zur Ausweitung der Freizügigkeit türkischer Arbeitnehmer durch die Rechtsprechung des EuGH – Anmerkung zu den Urteilen Eroglu und Bozkurt des EuGH, 764, RIW 1995, S. 764 f.

³⁸ EuGH, Rs. C-37/98, Slg. 2000, I-2927 (*Savas*); EuGH, Rs. C-434/93, Slg. 1995, I-1475, Rdnr. 14 ff. (*Bozkurt*); vgl. zu letzterem *Gutmann*, (Fn. 27), S. 808 ff.

gung³⁹ hat der EuGH in seiner Rechtsprechung ein implizites Aufenthaltsrecht türkischer Staatsbürger entwickelt. Innerstaatliche Einschränkungen sind, nachdem ein türkischer Arbeitnehmer in die Rechte des Art. 6 Abs. 1 ARB 1/80 eingewachsen ist, irrelevant.⁴⁰

Aus Sicht der türkischen Rechtsordnung stellt sich die Lage dagegen anders dar. Auch die Türkei ist nach Art. 7 i.V.m. Art. 23 des Assoziationsabkommens ebenso wie die EU verpflichtet, die zur Durchführung der ARB erforderlichen Maßnahmen zu treffen. Im Gegensatz zur EU und zu deren Mitgliedstaaten sind Assoziationsabkommen und ARB jedoch für die Türkei zunächst gewöhnliche völkerrechtliche Verträge.⁴¹ Die Auslegung des Assoziationsrechts, die der EuGH zu dessen unmittelbarer Wirkung und zur Freizügigkeit praktiziert, ist für die Gerichte und die Verwaltung der Türkei nicht verbindlich. Eine Bindung ist auch über den völkerrechtlichen Grundsatz der Gegenseitigkeit nicht zu erzielen, da dieser ausschließlich die Einhaltung vertraglicher Verpflichtungen und nicht darüber hinausgehender Leistungen beinhaltet.⁴² Für die Türkei sind allein die Bestimmungen der türkischen Verfassung maßgeblich, die eine Umsetzungsbedürftigkeit völkerrechtlicher Abkommen zu deren Wirksamkeit konstituieren.⁴³ Artikel 90 der türkischen Verfassung von 1982⁴⁴ sieht die Billigung durch die Große Nationalversammlung vor. Die von *Haci Can* vorgeschlagene Interpretation der ARB als Durchführungsabkommen im Sinne von Art. 90 Abs. 2 Türkische Verfassung, wonach eine Billigung durch die Große Nationalversammlung entbehrlich würde und sich Staatsangehörige der Mitgliedstaaten direkt auf die Bestimmungen der ARB berufen könnten,⁴⁵ erscheint fragwürdig. Artikel 90 Abs. 2 Türkische Verfassung steht unter der Beschränkung des Abs. 4, wonach durch solche Durchführungsabkommen die Gesetze der Türkei nicht verändert werden dürfen bzw. in diesen Fällen doch die Zustimmung der Großen Nationalversammlung erforderlich ist.⁴⁶ Bedenkt man die Reichweite der Ansprüche, die sich aus der unmittelbaren Anwendung der ARB ergeben können, wird Abs. 4 der Vorschrift nach Ansicht des Verfassers regelmäßig einschlägig sein und die unmittelbare Anwendung hindern.

³⁹ Art. 6 Abs. 1 ARB 1/80 (Fn. 23).

⁴⁰ *Breidenbach*, Die Auswirkungen des Assoziationsrechts EG/Türkei auf das deutsche Arbeitsgenehmigungsrecht, Frankfurt/Main u.a. 2001, S. 128 f. m.w.N.

⁴¹ Anderes mag, wie bereits erwähnt, für Entscheidungen des EuGH im Bereich der Zollunion gelten. Vgl. *Rumpf*, Die Zollunion EU-Türkei, RIW 1997, S. 46 (52).

⁴² Vgl. dazu grundlegend *Engelmann*, Die Bedeutung der Gegenseitigkeit im Völkerrecht, Nürnberg 1952, insbesondere S. 23 ff.

⁴³ Vgl. *Can*, (Fn. 11), S. 214 f.

⁴⁴ Abgedruckt in deutscher Sprache bei *Rumpf*, (Fn. 2), S. 342 f.

⁴⁵ Vgl. *Can*, (Fn. 11), S. 215; vgl. dazu auch *Rumpf*, (Fn. 41), S. 51 f.

⁴⁶ Vgl. *Rumpf*, (Fn. 2), S. 133 f.; *ders.*, Höchststrichterliche Anwendung von Menschenrechtsverträgen im türkischen Recht, EuGRZ 1995, S. 147 ff.

Eine völkerrechtliche Möglichkeit, dem Assoziationsrecht auch in der Türkei zu unmittelbarer Wirkung zu verhelfen, wurde von *Hailbronner* angedeutet.⁴⁷ Über Art. 60 WVRK könnte die ungenügende Beachtung von Assoziationsrecht mit der gänzlichen oder teilweisen Suspendierung des Vertrages oder gar mit dessen Beendigung sanktioniert werden. Tatbestandlich setzt das voraus, dass eine Verletzung des Art. 11 ARB 1/80 als Verletzung einer für die Erreichung des Vertragsziels wesentlichen Bestimmung i.S.d. Art. 16 Abs. 3 WVRK interpretiert würde. Ein solches Vorgehen ist nach Meinung des Verfassers aber im Hinblick auf die Rechtsfolge problematisch. Zweifellos wäre die Berufung auf Art. 60 WVRK geeignet, Druck auf die Türkei auszuüben. Artikel 28 des Assoziationsabkommens sieht jedoch im Zuge der Assoziation eindeutig die Prüfung der Möglichkeit eines Beitritts vor.⁴⁸ Mit der Formel des Europäischen Rates von Kopenhagen⁴⁹ ist diese Perspektive nach längerem Stillstand neu eröffnet worden. Der Zeitpunkt der Prüfung i.S.d. Art. 28 des Assoziationsabkommens wurde auf Ende 2004 festgelegt. Die Türkei ist derzeit um die schnelle Umsetzung der politischen Kriterien bemüht. Die Europäische Kommission attestierte ihr bereits im vergangenen Jahr erhebliche Fortschritte. Unter diesen Umständen könnte die Berufung der EU auf Art. 60 WVRK leicht den Eindruck erwecken, man wolle sich gleichsam durch eine Hintertür aus dem Abkommen verabschieden.⁵⁰ Angesichts des aus rechtlicher Sicht ergebnisoffenen Verfahrens des Art. 28 des Assoziationsabkommens besteht kein Anlass für ein solches Vorgehen.

b) Beispiele für das Hineinwirken des Assoziationsrechts in die Rechtsordnung der EU und der Mitgliedstaaten

In Art. 12-13 des Assoziationsabkommens ist die schrittweise Herstellung der Freizügigkeit der Arbeitnehmer, der Niederlassungsfreiheit und des freien Dienstleistungsverkehrs zwischen den Vertragsparteien vereinbart. Große Bedeutung für das innerstaatliche Recht der Mitgliedstaaten erlangt das Assoziationsrecht folglich im Bereich des Ausländerrechts sowie des Arbeitsgenehmigungsrechts mit Wirkungen auch für die Familienangehörigen eines Arbeitnehmers.⁵¹

Artikel 37 des Zusatzprotokolls enthält zunächst ein Diskriminierungsverbot türkischer Arbeitnehmer bezüglich des Arbeitsentgeltes sowie der Arbeitsbedingungen, dem unmittelbare Wirkung zukommt.⁵² Die nähere Ausgestaltung der Freizügig-

⁴⁷ So geäußert am 12.9.2003 auf der Tagung der Deutsch-Türkischen Juristenvereinigung in Hannover.

⁴⁸ Vgl. zur Beitrittsperspektive des Abkommens *Breidenbach*, (Fn. 40), S. 9 ff.

⁴⁹ Vgl. Fn. 22.

⁵⁰ Deutliche Worte bereits in Bezug auf die derzeitige Haltung der EU zum Beitritt der Türkei findet *Ünal*, Ja, vielleicht, mal sehen: Ein klares Nein der EU zum Beitritt der Türkei wäre besser als noch mehr leere Versprechungen, *Die Zeit* Nr. 50 v. 5.12.2002, S. 10.

⁵¹ Vgl. *Gutmann*, (Fn. 23), S. 14; *Can*, (Fn. 11), S. 111.

keit der Arbeitnehmer obliegt gemäß Art. 36 des Zusatzprotokolls dem Assoziationsrat, der mit den ARB 2/76, 1/80 und 3/80⁵³ entsprechende Regelungen getroffen hat. Zwar wurde die Freizügigkeit türkischer Arbeitnehmer bislang nicht umgesetzt, jedoch können die bereits in einem Mitgliedstaat ordnungsgemäß beschäftigten türkischen Staatsangehörigen unter den Voraussetzungen des Art. 6 Abs. 1 ARB 1/80 die Verlängerung der Arbeits- und Aufenthaltserlaubnis verlangen. Auch ordnungsgemäß nachgezogene Familienangehörige haben aus Art. 7 ARB 1/80 eigene Ansprüche auf die Gestattung des Aufenthalts und unselbstständige Erwerbstätigkeit.⁵⁴ Die Regelungen sind zeitlich gestuft: Der Ehegatte eines türkischen Arbeitnehmers kann nach drei Jahren ordnungsgemäßen Aufenthalts unter Berücksichtigung des Vorrangs von EU-Bürgern eine Arbeits- und Aufenthaltsgenehmigung erhalten, nach fünf Jahren ohne Beachtung des Vorrangs. Auch in Bezug auf Abkömmlinge gibt es derartige Rechte, z.B. hinsichtlich des Schulbesuchs.⁵⁵

Der ARB 3/80 öffnet die Systeme der sozialen Sicherheit für türkische Arbeitnehmer in der Weise, dass an die bereits erfolgte Zuwanderung sozialrechtliche Folgen angeknüpft werden. Zudem enthält dieser Beschluss einen allgemeinen Gleichbehandlungsgrundsatz der umfassten türkischen Arbeitnehmer gegenüber den Staatsangehörigen des Aufnahmestaates.⁵⁶

Die in den ARB getroffenen Regelungen sind allerdings lückenhaft, was auch auf den ursprünglichen Übergangscharakter des Assoziationsrechts zurückzuführen ist. Für die Bundesrepublik Deutschland hat das Bundesministerium des Innern im Oktober 1998 den Ausländerbehörden der Länder Allgemeine Anwendungshinweise zum ARB 1/80 zur Beachtung aufgegeben. Mit diesen Vorschriften haben die Verwaltungsbehörden Hilfsmittel an die Hand bekommen, die eine einheitliche und verlässliche Handhabung des Verfahrens ermöglichen.⁵⁷

Der Aufenthaltsanspruch türkischer Staatsangehöriger unterliegt nach Art. 14 Abs. 1 ARB 1/80 Beschränkungen, die aus Gründen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung gerechtfertigt sind. Diese Regelung wirft im Zusammenhang beispielsweise mit der Ausweisung straffälliger Ausländer einige Probleme auf. Dabei wird vor allem die Frage beachtlich, inwieweit die vom EuGH entwickelten Grund-

⁵² *Can*, (Fn. 11), S. 114; *Renner*, Ausländerrecht in Deutschland: Einreise und Aufenthalt, München 1998, S. 212 m.w.N.

⁵³ Fundstellen s.o. Fn. 23.

⁵⁴ Vgl. *Renner*, (Fn. 52), S. 58; detailliert zur Entwicklung der Assoziationsfreizügigkeit *Gutmann*, (Fn. 23); ferner *Can*, (Fn. 11), S. 114 ff.; *Breidenbach*, (Fn. 40), S. 109 ff.

⁵⁵ Vgl. Art. 3 ARB 2/76, Fundstelle s.o. Fn. 23.

⁵⁶ Vgl. *Can*, (Fn. 11), S. 116 f.

⁵⁷ *Renner*, Einführung in: ders. (Hrsg.), Verwaltungsvorschriften zum Staatsangehörigkeits- und zum Ausländerrecht, Baden-Baden 2001, S. XII.

sätze für EU-Ausländer bezüglich türkischer Staatsangehöriger gelten. Das ist jedenfalls dann der Fall, wenn diese eine Aufenthaltsgenehmigung und nach Art. 6 ff. ARB 1/8 Anspruch auf Erteilung und Verlängerung der Arbeitsgenehmigung haben. Der Assoziationsrat hat keine die Nichtanwendung der gemeinschaftsrechtlichen Freizügigkeit vorschreibende Anordnung erlassen.⁵⁸ Ferner sind im Hinblick auf den Zeitpunkt des Abschlusses des Assoziationsabkommens zwischenzeitlich vorgenommene Änderungen des nationalen Rechts (z.B. § 47 AuslG 1990 im Vergleich zu § 10 AuslG 1965) relevant, soweit sie möglicherweise Art. 41 des Zusatzprotokolls oder Art. 13 ARB 1/80 zuwider laufen.⁵⁹ Im Bereich des Arbeitsgenehmigungsrechts hat der deutsche Verordnungsgeber in § 13 Arbeitsgenehmigungsverordnung (ArGV) ausdrücklich die Fortgeltung von Bestimmungen des ARB 1/80 normiert.⁶⁰

c) Hineinwirken des Assoziationsrechts sowie des Gemeinschaftsrechts in die Rechtsordnung der Türkei

Aufgrund des hohen politischen Drucks zur Umsetzung der normierten Beitrittskriterien (siehe dazu sogleich unten 3.a) treten die Anstrengungen der Türkei zur Rechtsangleichung und Harmonisierung im Hinblick auf das Gemeinschaftsrecht deutlicher zutage, als die Umsetzung des Assoziationsrechts. Beide Bereiche sind aber – besonders aufgrund der assoziationsrechtlich begründeten Zollunion – eng miteinander verbunden.

(1) Assoziationsrecht

Nach Art. 22 Abs. 1 des Assoziationsabkommens sind beide Vertragsparteien verpflichtet, die zur Umsetzung der ARB erforderlichen Maßnahmen zu treffen. Mit hin haben EU und Türkei das Assoziationsrecht gleichermaßen zu beachten. Allerdings ist über die diesbezüglichen Anstrengungen der Türkei, beispielsweise die Praxis türkischer Behörden und Gerichte zum ARB 1/80, in Deutschland so gut wie nichts zu erfahren.⁶¹ Gelegentlich zu hörende Klagen von Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten der EU über die mangelnde Wahrung ihrer aus dem Assoziationsrecht erwachsenden Rechte in der Türkei lassen vermuten, dass hinsichtlich der Umsetzung eine Schieflage besteht. Einen Anhaltspunkt dafür bietet der Fortschrittsbericht der EU-Kommission 2002, in dem alle Bereiche der türkischen Rechtsordnung am Besitzstand der EU gemessen werden. Zwar wird darin nicht

⁵⁸ Vgl. *Gutmann*, (Fn. 23), S. 123 ff. m.w.N.

⁵⁹ Stand-still-Klauseln, vgl. dazu im einzelnen *Gutmann*, (Fn. 23), S. 146 m.w.N.

⁶⁰ Vgl. *Breidenbach*, (Fn. 40), S. 192 f.

⁶¹ Vgl. aber *Rumpf*, (Fn. 41), S. 51 f.

direkt die Frage der Umsetzung des Assoziationsrechts behandelt, allerdings lassen die getroffenen Feststellungen⁶² weitgehende Rückschlüsse darauf zu.⁶³ Ungeachtet vieler neuer Gesetze, die im Einklang mit dem Assoziationsrecht stehen, ist dessen tatsächlicher Vollzug durch Verwaltung und Gerichte noch nicht in ausreichendem Maße sichergestellt.⁶⁴

(2) Gemeinschaftsrecht

Ein aktuelles Beispiel für starke Harmonisierungsbestrebungen der Türkei in Bezug auf das Gemeinschaftsrecht stellt die Entwicklung des Verbraucherschutzrechtes dar. Die Produkthaftungsrichtlinie, die Richtlinie über den Widerruf von Haustürgeschäften, die Richtlinie über den Verbraucherkredit, die Richtlinie über Pauschalreisen, die Timesharing-Richtlinie, die Fernabsatzrichtlinie sowie die Richtlinie zum Verbrauchsgüterkauf wurden bereits in türkisches Recht umgesetzt.⁶⁵

Bereits die erstmalige Verabschiedung eines türkischen Verbraucherschutzgesetzes im Jahre 1995 diente auch der Rechtsangleichung mit der EU. In Folge in der Praxis aufgetretener Unzulänglichkeiten sowie aufgrund von Änderungen des EU-Rechts wurden jedoch 2003 erhebliche Modifikationen nötig.

⁶² Dazu sogleich unter 3.b).

⁶³ Fortschrittsbericht der EU-Kommission 2002, (Fn. 20), S. 70 ff.; zu einem Strafverfahren gegen Mitarbeiter deutscher Stiftungen in der Türkei vgl. *Zand*, *Der Spiegel*, Jg. 57, Nr. 1 v. 30.12.2002, S. 95.

⁶⁴ Vgl. zur Umsetzung völkerrechtlicher Verträge generell *Rumpf*, *EuGRZ*, (Fn. 46), S. 151; ähnlich zur Rezeption des Rechtsstaatsprinzips *ders.*, *Das Rechtsstaatsprinzip in der türkischen Rechtsordnung*, Bonn u.a. 1992, S. 463.

⁶⁵ RL 85/374/EWG des Rates v. 25.7.1985 zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Haftung für fehlerhafte Produkte, ABl. Nr. L 210 v. 7.8.1985, S. 29; RL 85/577/EWG des Rates v. 20.12.1985 betreffend den Verbraucherschutz im Falle von außerhalb von Geschäftsräumen geschlossenen Verträgen, ABl. Nr. L 372 v. 31.12.1985, S. 31; RL 87/102/EWG des Rates v. 22.12.1986 zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über den Verbraucherkredit, ABl. Nr. L 42 v. 12.2.1987, S. 48; RL 90/314/EWG des Rates v. 13.6.1990 über Pauschalreisen, ABl. Nr. L 158 v. 23.6.1990, S. 59; RL 94/47/EG des EP und des Rates v. 26.10.1994 zum Schutz der Erwerber im Hinblick auf bestimmte Aspekte von Verträgen über den Erwerb von Teilzeitnutzungsrechten an Immobilien ABl. Nr. L 280 v. 29.10.1994, S. 83; RL 97/7/EG des EP und des Rates v. 20.5.1997 über den Verbraucherschutz bei Vertragsabschlüssen im Fernabsatz, ABl. Nr. L 144 v. 4.6.1997, S. 19; RL 1999/44/EG des EP und des Rates v. 25.5.1999 zu bestimmten Aspekten des Verbrauchsgüterkaufs und der Garantien für Verbrauchsgüter, ABl. Nr. L 171 v. 7.7.1999, S. 12. Ein türkisches Verbraucherschutzgesetz (*Tüketici nin Korunması Kanunu*, Nr. 4077) wurde erstmals am 8.3.1995 verabschiedet. Es ist im Internet unter der Adresse http://www.yargitay.gov.tr/bilgi/kanun_liste/PC14077.HM5.frameset.html abrufbar. Eine umfassende Neuregelung und zugleich Umsetzung der o.g. Richtlinien erfolgte durch das Gesetz Nr. 4822 (Gesetz zur Änderung des Verbraucherschutzgesetzes: RG [*Resmi Gazete* – türkisches Amtsblatt] 14.3.2003 sy. [sayı – Nummer] 25048) v. 14.3.2003, dieses ist unter <http://rega.basbakanlik.gov.tr/Eskiler/2003/03/20030314.htm> abrufbar. Die türkischen Rechtsverordnungen zu den Richtlinien über Haustürgeschäfte, Time-sharing-Verträge, Produkthaftung, Fernabsatzverträge, Pauschalreiseverträge und über missbräuchliche Klauseln in Verbraucherverträgen sind in der RG 13.6.2003 sy. 25137 veröffentlicht worden.

Erhebliche Neuerungen brachte die aktuelle Reform 2003 u.a. in den Bereichen Verbrauchsgüterkauf, Produkthaftung, AGB-Kontrolle und Fernabsatzverträge. Allerdings wird an diesen Beispielen deutlich, dass das hohe Reformtempo mitunter zu unausgereiften Regelungen führt. Nicht in allen Bereichen wurde nach Auffassung türkischer Spezialisten eine hinreichende Anpassung an die entsprechenden EU-Richtlinien erreicht. Mitunter ergeben sich Regelungslücken aus dem Fehlen weiterer Gesetze. So ist z.B. beim Abschluss von Fernabsatzverträgen eine schriftliche Bestätigung des Verbrauchers erforderlich. Da es aber noch kein Gesetz über die elektronische Signatur gibt, müsste die Bestätigung auf dem Postweg erfolgen, was der modernen Entwicklung in diesem Bereich nicht genügt.⁶⁶

Eine Besonderheit des türkischen Verbraucherschutzes ist, dass auch juristische Personen Verbraucher sein können. Zu Waren im Sinne des Gesetzes zählen neben beweglichen Sachen auch Grundstücke die zu Unterkunfts- und Urlaubszwecken dienen sowie Immaterialgüter.

3. Entwicklung der Assoziation und Voraussetzungen für den Beitritt der Türkei zur EU

Während die Erfüllung der Beitrittskriterien eine politische Frage ist, zu der die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten sowie die Türkei derzeit unterschiedliche Standpunkte vertreten, ist das Verfahren des Beitritts rechtlich geregelt.

a) Juristische Voraussetzungen für einen Beitritt

Die Frage nach dem Beitritt der Türkei zur Europäischen Gemeinschaft spielt bereits seit Beginn des Assoziationsverhältnisses eine erhebliche Rolle.⁶⁷ Im Primärrecht der Europäischen Union ist der Beitritt seit 1993 in Art. 49 Abs. 1 EUV normiert. Bedeutung erlangt in diesem Zusammenhang auch Art. 6 Abs. 1 EUV, in den die vom Europäischen Rat in Kopenhagen 1993 formulierten politischen Kriterien institutionelle Stabilität (als Garantie für die demokratische und rechtsstaatliche Ordnung), Wahrung der Menschenrechte sowie Achtung und Schutz von Minderheiten Eingang gefunden haben.⁶⁸

Neben diesen Kriterien, die sich unter dem Stichwort „Verfassungsstaatlichkeit“ zusammenfassen lassen, muss ein beitretender Staat Binnenmarktfähigkeit und Integrationswillen aufweisen. Ein weiteres Kriterium, das der Europäische Rat von

⁶⁶ So Atamer in ihrem Vortrag am 13.9.2003 in Hannover.

⁶⁷ Vgl. Breidenbach, (Fn. 40), S. 9 f.

⁶⁸ Vgl. Fortschrittsbericht der EU-Kommission 2002, (Fn. 20), S. 15.

Kopenhagen 1993 aufgestellt hat, ist die Erweiterungsfähigkeit. Dieses wendet sich an die Union selbst, um sie vor Überdehnung zu schützen und handlungsfähig zu erhalten.⁶⁹

Gemäß Art. 49 EUV ist die Zuständigkeit für das Beitrittsverfahren zwischen der Union und den Mitgliedstaaten aufgeteilt: Der Europäische Rat beschließt nach Anhörung der Kommission und Zustimmung des Europäischen Parlaments über einen Beitrittsantrag. Sodann schließen die Mitgliedstaaten mit dem Beitrittskandidaten einen Beitrittsvertrag, der von den nationalen Parlamenten nach deren verfassungsrechtlichen Vorgaben zu ratifizieren ist.⁷⁰ Gleichwohl ist der Beitritt als einheitlicher Vorgang zu bewerten⁷¹ und ist letztlich eine souveräne Entscheidung der Mitgliedstaaten. Für die Heranführung, die Rechtsangleichung und die Herstellung einer gewissen Homogenität sind jedoch die europäischen Institutionen, allen voran die Europäische Kommission, maßgeblich.

Praktisch stellt sich für den Kandidatenstaat der Beitritt als Erfüllung der politischen und wirtschaftlichen Kriterien und schließlich als Übernahme des gesamten politischen und wirtschaftlichen Bestandes der Union (*acquis communautaire*) unter Kontrolle der EU-Kommission und des EuGH dar.⁷² Der jeweilige Stand der EU zum Zeitpunkt des Beitritts muss vom Kandidaten übernommen werden. Dieser Umstand lässt erkennen, dass die Voraussetzungen im Laufe der Zeit höher werden.

Die in Art. 49 EUV normierte Voraussetzung, dass es sich bei dem Beitrittsland um einen europäischen Staat handeln muss, ist für die Türkei seit dem Assoziationsabkommen ohne Relevanz: Darin ist die Türkei verbindlich als in diesem Sinne europäischer Staat definiert.⁷³

Auch wenn sich aus dem EUV konkrete Voraussetzungen für einen Beitritt ergeben, so hat doch kein Staat, der diese Voraussetzungen erfüllt, einen Rechtsanspruch auf Beitritt zur Union.⁷⁴ Damit ist die EU eine beschränkt offene Organisation. Die Erwartungen der Beitrittskandidaten, die durch Beitrittsassoziationen und politische Beschlüsse der europäischen Institutionen noch verstärkt werden können, ändern daran nichts.

Jedem europäischen Staat, der sich den o.g. Grundsätzen verpflichtet fühlt, stehen allerdings Partizipationsansprüche beim Bau eines vereinten Europas zu. Jedoch

⁶⁹ Vgl. Geiger, EUV/EGV, Kommentar, 3. Aufl., München 2000, Art. 49 EUV, Rdnr. 8 m.w.N.

⁷⁰ Vgl. Nicolaysen, Europarecht I, 2. Aufl., Baden-Baden 2002, S. 177.

⁷¹ Vgl. Geiger, (Fn. 69), Art. 49 EUV, Rdnr. 9 ff.

⁷² Vgl. Nicolaysen, (Fn. 70), S. 177; Geiger, (Fn. 69), Art. 49 EUV, Rdnr. 8.

⁷³ Vgl. Geiger, (Fn. 69), Art. 49 EUV, Rdnr. 4.

⁷⁴ Vgl. Nicolaysen, (Fn. 70), S. 178.

muss eine Mitwirkung nicht immer in Form der Vollmitgliedschaft in der Europäischen Union geschehen. Die Partizipationsformen sind abstufbar.⁷⁵

Das formale Beitrittsverfahren des Art. 49 EUV verlagert gewisse Wirkungen des Beitritts nach vorn. Ein Staat, der den Weg der Umsetzung der politischen und wirtschaftlichen Kriterien beschreitet, muss zwangsläufig Änderungen seiner nationalen Rechtsordnung unternehmen. Im Falle der Türkei sind durch die lange Zeit der Assoziation bereits jetzt starke Verbindungen mit der EU entstanden. Für die Türkei bedeutet diese Entwicklung einen erheblichen Modernisierungsschub. Nach wie vor sind jedoch einige Fragen offen. Dazu gehört neben der Umsetzung der eingeleiteten Reformen auch die Lösung des Zypernkonflikts.⁷⁶

Unter Berücksichtigung der Tatsache, dass die Voraussetzungen eines Beitritts mit fortschreitender Integration immer höher werden, wird deutlich, dass sich auch das Beitrittsverfahren selbst ändert. Während der formelle Beitritt in der Vergangenheit schneller vollzogen wurde und sich daran eine lange Übergangszeit der Angleichung und Homogenisierung anschloss (z.B. Spanien, Portugal u.a.), so wird in der aktuellen Phase bereits vor der Aufnahme von Beitrittsverhandlungen die Umsetzung bestimmter Kriterien verlangt. Die Türkei befindet sich derzeit in einem frühen Stadium der Einleitungsphase des Beitrittsverfahrens. Am Ende dieser Phase wird die Feststellung stehen, ob und gegebenenfalls wann Beitrittsverhandlungen aufgenommen werden.⁷⁷

b) Haltung der EU zum Beitritt der Türkei

Die Europäische Kommission unterhält bei der Generaldirektion Erweiterung ein Türkei-Referat. Etwa 70 Mitarbeiter in Ankara arbeiten dem Referat zu. Eine wesentliche Aufgabe dieses Referats ist die Erarbeitung des regelmäßigen Fortschrittsberichts der Kommission.⁷⁸ Für die vom Europäischen Rat von Kopenhagen angekündigte Bewertung der Umsetzung der politischen Kriterien – allein sie ist maßgeblich für die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen, die wirtschaftlichen Kriterien müssen erst im Zeitpunkt des Beitritts erfüllt sein – wird der Bericht eine wesentliche Grundlage sein.

Im Fortschrittsbericht aus dem Jahre 2002 konnte trotz der darin attestierten erheblichen Fortschritte der Türkei keine vollständige Umsetzung der politischen

⁷⁵ So Vedder in seinem Vortrag am 13.9.2003 in Hannover.

⁷⁶ Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2002, (Fn. 20), S. 47; Weitere Dokumente und Informationen zur politischen Situation im Beitrittskandidaten Zypern im Internet unter der Adresse <http://europa.eu.int/comm/enlargement/cyprus/index.htm>.

⁷⁷ Vgl. Schlussfolgerungen des Vorsitzes des Europäischen Rates von Kopenhagen 2002, Rdnr. 19, Fundstelle s.o. Fn. 18.

⁷⁸ S.o. (Fn. 20).

Kriterien festgestellt werden. Defizite werden im Bereich der Meinungsfreiheit, insbesondere bei der Presse und beim Rundfunk, der Versammlungsfreiheit zu friedlichen Zwecken, der Vereinigungsfreiheit, der Religionsfreiheit, und des Berufsrechts vor Gericht festgestellt. Die im Berichtszeitraum bis einschließlich 15. September 2002 verabschiedeten Reformen enthalten nach Auffassung der Europäischen Kommission selbst „zahlreiche bedeutende Einschränkungen des vollständigen Genusses der Grundrechte und Grundfreiheiten.“ Darüber hinaus erfordern viele der Reformen eine Umsetzung in die Praxis, die von den Vollzugsorganen und Gerichten erst noch zu leisten ist und daher noch nicht bewertet werden kann. Defizite gibt es ferner in folgenden Bereichen: Bekämpfung von Folter und Misshandlungen, zivile Kontrolle über das Militär, Behandlung von Personen, die wegen gewaltloser Meinungsäußerungen inhaftiert sind, sowie Achtung der Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte. Auch bei der Lösung des Zypern-Konflikts mahnt die Kommission weitere Fortschritte an.⁷⁹

Im Bereich der wirtschaftlichen Kriterien bescheinigt die Europäische Kommission der Türkei jedenfalls Fortschritte.⁸⁰ Zugleich sind allerdings die Nachwirkungen der letzten Finanzkrisen noch bemerkbar. Positiv werden u.a. das Abnehmen des Inflationsdrucks, die Reform des Bankensektors, die Verbesserung der Banken- und Börsenaufsicht sowie die Schaffung von Aufsichtsbehörden zur Regulierung des Strom- und Gasmarktes bewertet.

Hinsichtlich der Übernahme des Besitzstandes der Europäischen Union, der in 29 Kapitel unterteilt ist, kommt der Bericht zu keinem einheitlichen Ergebnis. In den von der Zollunion umfassten Bereichen wird der Türkei ein gutes Maß an Rechtsangleichung attestiert, während dies für andere Bereiche nicht gilt. Insgesamt werden „große Diskrepanzen“ zwischen Besitzstand und türkischen Rechtsvorschriften festgestellt. Die Türkei wird aufgefordert, „erhebliche Anstrengungen“ zu unternehmen.⁸¹

Die vorgestellten Bewertungen lassen den Schluss zu, dass aus Sicht der Europäischen Kommission der Beitritt der Türkei letztlich eine Frage der konsequenten Weiterführung des eingeschlagenen Reformprozesses,⁸² mit anderen Worten der Ablauf eines Verwaltungsprozesses im weitesten Sinne ist, der unter dem Vorbehalt der souveränen Entscheidung durch die Mitgliedstaaten steht. Seitens der

⁷⁹ Vgl. Fortschrittsbericht der EU-Kommission 2002, (Fn. 20), S. 50 ff.

⁸⁰ Ibid., S. 68 f.

⁸¹ Ibid., S. 151 ff.

⁸² Fortschrittsbericht der EU-Kommission 2002, *ibid.*, S. 51.

EU werden auf diesem Weg zahlreiche Hilfestellungen (z.B. Finanzhilfen, *Twinning*,⁸³ Beitrittspartnerschaft⁸⁴ u.a.) gegeben.

c) Perspektive der Türkei⁸⁵

Die türkischen Bemühungen zur Umsetzung der wirtschaftlichen und politischen Kriterien für einen Beitritt werden von einem Generalsekretariat in Ankara koordiniert, das dem Außenministerium untersteht. Dort sind etwa 70 Personen beschäftigt, die in enger Zusammenarbeit mit den Repräsentanten der EU-Kommission in der Türkei stehen.

Als Antwort auf die revidierte Beitrittspartnerschaft 2003, die mit Ausnahme der Bemerkungen zum Zypern-Konflikt begrüßt wurde, hat die Türkei ein nationales Programm zur Übernahme des Besitzstandes der EU erstellt, das auch innenpolitisch einen hohen Stellenwert genießt.⁸⁶ Parlament und Premierminister sind regelmäßig mit den einzelnen Punkten befasst. Das Programm enthält mehr als 25 Verpflichtungen, die zur Übernahme des Besitzstandes der EU einzugehen sind. Die Umsetzung des Programms wird von einem Assoziationsausschuss überwacht.

Die finanzielle Hilfe der EU für den Zeitraum 2003 bis 2006 ist auf zwei Hauptgebiete konzentriert: Aufbau von Institutionen und Investitionen. Die Entscheidungen über die Mittelzuweisungen wurden unter Berücksichtigung des regelmäßigen Fortschrittsberichts getroffen. Das türkische Programm für 2002 wurde von EU-Kommissar *Verheugen* ausdrücklich begrüßt. Prioritäten für 2003 sind die Regionalentwicklung, der Dialog mit der Zivilgesellschaft sowie Investitionen in den Bereichen Eisenbahn, Versicherungssystem, Zoll und Ausbildung im Bereich Menschenrechte.

Aus türkischer Sicht erscheinen die in Gang gesetzten Prozesse der Modernisierung und Demokratisierung⁸⁷ auch losgelöst von der Frage des Beitritts überaus wichtig, selbst wenn diese nach wie vor im Vordergrund steht. Seitens der türkischen Regierung wurde die Hoffnung zum Ausdruck gebracht, dass man sich in der EU aufgrund der Fortschritte der Türkei nun genauso viele Gedanken über den Gewinn aus einer Mitgliedschaft macht, wie über die damit verbundenen Risiken.

⁸³ Vgl. Fortschrittsbericht der EU-Kommission 2002, *ibid.*, S. 12 f.

⁸⁴ *Ibid.*, S. 162 ff.

⁸⁵ Die folgenden Ausführungen basieren, soweit nicht anders gekennzeichnet, auf den Mitschriften des Verf. beim Vortrag von Frau *Ataç Rösch*, Leiterin der Abteilung für Wirtschaft und Finanzen im Generalsekretariat für EU-Angelegenheiten der Türkei, Ankara, am 13.9.2003 in Hannover.

⁸⁶ Vgl. *Can*, (Fn. 11), S. 283.

⁸⁷ Vgl. *Conrad*, Die Türkei: Annäherung an Europa, BArbBl 3/2003, S. 10 ff.

Als wichtiges Argument für einen Beitritt verwendet die Türkei gegenüber der EU insbesondere die geopolitische Lage. Zudem sieht sich die Türkei europäischen Werten verpflichtet und wirbt mit ihrem positiven demographischen Potential.⁸⁸

Das Reformtempo wird auch in der Türkei als hoch eingeschätzt. Die Erfüllung der politischen Kriterien bis 2004 wird dennoch nicht bezweifelt. Probleme bereitet derzeit noch die regionale Ungleichheit bei der Entwicklung.

4. Fazit

Die fast 40 Jahre währende Assoziation der Türkei mit der heutigen Europäischen Union hat zu einem erheblichen Fortschritt bei der Modernisierung und Demokratisierung der Türkei geführt. Das Assoziationsrecht wirkt in die Rechtsordnungen der Gemeinschaft und der Mitgliedstaaten hinein. Dabei spielt die Rechtsprechung des EuGH eine wesentliche Rolle.⁸⁹

Bemerkenswert ist, dass das Assoziationsabkommen selbst keine Bestimmungen über eine Beendigung der Assoziation enthält. Es kennt ausschließlich den Weg zur Vollmitgliedschaft. In Art. 28 des Assoziationsabkommens ist allerdings die Möglichkeit vorgesehen, Kriterien für die Beitrittsfähigkeit aufzustellen und eine entsprechende Bewertung vorzunehmen.

An der bisherigen Entwicklung der Assoziation wird deutlich, dass sich insbesondere die beim Abschluss des Abkommens herrschende zeitliche Vorstellung nicht verwirklicht hat.⁹⁰ Dieser Umstand berührt jedoch nicht die rechtliche Geltung des Abkommens. Die Perspektive, die die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Kopenhagen 2002 eröffnen, entspricht dem in Art. 28 des Abkommens vorgesehenen Verfahren.⁹¹

Man darf daher der für Ende 2004 angekündigten Bewertung des Standes der Umsetzung der politischen Beitrittskriterien mit Spannung entgegen sehen. Jedenfalls besteht beiderseits ein erhebliches Interesse an der Fortsetzung und Intensivierung der Beziehungen.⁹² Es mehren sich allerdings die Stimmen, die eine

⁸⁸ Vgl. Şen, Probleme und Perspektiven der Türkei auf dem Weg in die Europäische Union, ZAR 1/2003, S. 3 (6).

⁸⁹ Vgl. Vedder, (Fn. 26), S. 202 ff.

⁹⁰ Vom „Scheitern des Abkommens“ spricht Can, (Fn. 11), S. 287.

⁹¹ Art. 28 des Assoziationsabkommens, dazu oben, 2.a), insbesondere bei Fn. 48.

⁹² Can, (Fn. 11), S. 298 f; Şen im Politische Studien-Zeitgespräch, Die Türkei, Deutschland und Europa – grundsätzliche Aspekte eines Beziehungsgeflechts, Politische Studien, Heft 387, 01/2003, S. 6 (10).

alternative institutionelle Form dieser Beziehungen fordern.⁹³ Zweifelsfrei ist eine Vollmitgliedschaft der Türkei für die Europäische Union eine Herausforderung – sowohl in organisatorischer, als auch in kultureller Hinsicht. Die vielfach vertretene vorsichtige Haltung erscheint daher politisch verständlich. Auf das Assoziationsrecht lässt sie sich jedoch *de lege lata* nicht stützen.

⁹³ Vgl. die Debatte „Grenzen der Erweiterung“ in der Zeitschrift Internationale Politik: Winkler, Die Türkei ist kein Teil des „Projekts Europa“, IP 2/2003, S. 59 (65) und von Kyazw, Die Türkei ist ein Teil des „Projekts Europa“, IP 3/2003 47 (49); vgl. Schauble, Die Türkei und die Europäische Union, ZAR 3/2003, S. 83 (85).