

JASMIN SCHNITZER

Assoziationsbürger

Jus Internationale et Europaeum

121

Mohr Siebeck

Jus Internationale et Europaeum

herausgegeben von
Thilo Maruhn und Christian Walter

121



Jasmin Schnitzer

Assoziationsbürger

Der Status türkischer Staatsangehöriger
im Vergleich zur Unionsbürgerschaft

Mohr Siebeck

Jasmin Schnitzer, geboren 1989; Studium der Rechtswissenschaft an der Goethe-Universität Frankfurt am Main; 2011 Erstes juristisches Staatsexamen; Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Europarecht an der Justus-Liebig-Universität Gießen; 2015 Promotion; seit 2015 Rechtsreferendarin am Landgericht Frankfurt am Main.

e-ISBN PDF 978-3-16-154663-1

ISSN 978-3-16-154662-4

ISSN 1861-1893 (Jus Internationale et Europaeum)

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind im Internet über <http://dnb.dnb.de> abrufbar. Zugl.: Gießen, Univ., Fachbereich Rechtswissenschaft, Diss., 2015.

© 2016 Mohr Siebeck Tübingen. www.mohr.de

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Das Buch wurde von Gulde Druck in Tübingen auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier gedruckt und gebunden.

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde vom Fachbereich Rechtswissenschaft der Justus-Liebig-Universität Gießen im November 2015 als Dissertation angenommen.

Mein erster Dank gilt meinem Betreuer Prof. Dr. Jürgen Bast, Gießen, ohne den die vorliegende Arbeit nicht existieren würde. Ohne seine Empfehlung und sein Betreuungsangebot hätte ich dieses Projekt weder geplant noch begonnen. Seine kritische konstruktive Betreuung hat nicht nur zur Qualität und zum Abschluss der vorliegenden Arbeit beigetragen, sondern bot mir zugleich eine interessante und lehrreiche Promotionszeit. Ebenso danke ich dem Zweitgutachter Prof. Dr. Kees Groenendijk, Nijmegen. Die vorliegende Arbeit fußt auf den gemeinsamen ertragreichen und erhellenden Diskussionen, die die Grundlage für manche Idee und Erkenntnis gebildet haben. Prof. Dr. Walter Groppe und Prof. Dr. Franz Reimer, Gießen, danke ich für herausfordernde Fragen in der Disputation, deren kritische Reflektion in die veröffentlichte Version eingeflossen ist.

Eine Dissertation ist auch immer das Ergebnis des Umfelds, in dem sie entsteht. Daher gilt mein Dank den Mitgliedern des Teams der Professur für Öffentliches Recht und Europarecht, meinen KollegInnen Prof. Dr. Jelena von Achenbach, Merlin Frings, Janina Giesecking, Laura Hilb, Janine Schütte, Pirko Wedhorn und Kassandra Wetz. Herzlich gedankt sei auch meinen Doktor-schwestern Pauline Endres de Oliveira, Marei Pelzer und Olga Sidorenko-Aiméblanc für ständige kritische Reflektion. Zudem danke ich Judith Thorn, Dr. Karsten Herzmann, Simone Szczerbak und Florian Matthey-Prakash, aufgrund derer mir die Zeit an der Universität Gießen in guter Erinnerung bleiben wird.

Die vorliegende Arbeit ist zudem das Ergebnis fruchtbarer Diskussionen auf den Hohenheimer Tagen zum Migrationsrecht, am Centre for Migration Law, Universität Nijmegen, und im Netzwerk Migrationsrecht. Mein besonderer Dank gilt hierbei Dr. Anusheh Farahat, Dr. Rolf Gutmann, Tarik Tabbara und Prof. Dr. Nora Markard.

Prof. Dr. Thilo Marauhn und Prof. Dr. Christian Walter danke ich für die Aufnahme der Promotion zur Veröffentlichung in der Reihe *Ius Internationale et Europaeum*. Dr. Peter Gillig, Ilse König und Rebekka Zech vom Verlag Mohr Siebeck sei herzlichst für ihre geduldige Unterstützung bei der Erstellung des druckfertigen Manuskripts gedankt.

Die Veröffentlichung wurde durch das Bundesministerium des Innern mit einem Druckkostenzuschuss unterstützt.

Für stete persönliche Unterstützung danke ich meinen Eltern und meiner Schwester, sowie Steffen Kandler, die alle Höhen und Tiefen durch aufbauende und ermunternde Worte begleitet haben.

Friedberg, im August 2016

Jasmin Schnitzer

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	V
<i>§ 1 Einführung in die Untersuchung</i>	1
I. Ausgangsbeobachtung	1
II. Forschungsstand	2
III. Fragestellung	5
IV. Gang der Untersuchung	6
Kapitel 1: Die individualrechtlichen Aspekte der Rechtsregime in einer historischen Darstellung	9
<i>§ 2 Individualrechtliche Aspekte im türkisch-europäischen Assoziationsverhältnis</i>	10
I. Die Assoziationsabkommen der Europäischen Union als außenpolitisches Instrument: Ein Abriss	10
II. Die Dokumente des türkisch-europäischen Assoziationsverhältnisses	12
1. Der Abschluss des Assoziationsabkommens 1963	13
2. Das Zusatzprotokoll 1973	16
3. Die Assoziationsratsbeschlüsse	18
a. Der Assoziationsratsbeschluss 2/76	19
b. Der Assoziationsratsbeschluss 1/80	20
c. Der Assoziationsratsbeschluss 3/80	23
d. Fazit	24
4. Der geplante Beitritt der Türkei zur Europäischen Union	24
III. Türkische Staatsangehörige als Drittstaatsangehörige in der Europäischen Union	28
1. Begriff und Entwicklung der Kategorie des „Drittstaatsangehörigen“ im Recht der Europäischen Union	28
2. Die primärrechtlichen Grundlagen	30
3. Die sekundärrechtlichen Regelungen	31
4. Fazit: Die Kategorie der Drittstaatsangehörigen als Verstärkung individueller Aspekte für türkische Staatsangehörige	34

IV. Zusammenfassung	34
§ 3 <i>Die Unionsbürgerschaft der Europäischen Union als Vergleichsobjekt</i> ..	35
I. Eine kurze Darstellung der historischen Entwicklung	35
II. Die primärrechtlichen Grundlagen der Unionsbürgerschaft	39
III. Die sekundärrechtlichen Grundlagen der Unionsbürgerschaft	41
IV. Aktuelle Diskussionen zur Unionsbürgerschaft.....	43
Kapitel 2: Der Assoziationsstatus türkischer Staatsangehöriger in der Europäischen Union	45
§ 4 <i>Der öffentlich-rechtliche Status als Rechtsbegriff</i>	46
I. Der Begriff des Status in der Rechtswissenschaft	46
1. Einführung: Die bisherigen Verwendungsvarianten des Statusbegriffs.....	46
2. Ausgangspunkt der Diskussion: Arendts „Recht, Rechte zu haben“....	47
II. Genese des Statusbegriffes: Das Individuum und der Staat – Die Staatsangehörigkeit	48
1. Die Entwicklung der „Staats“-Angehörigkeit: Die Beziehung des Individuums zum territorial verfassten Staat.....	49
a. Der „Unterthan“ als Ausgangspunkt einer einheitlichen Angehörigkeit	49
b. Der „Staats“bürger an der Wende zum 19. Jahrhundert und die Idee des Herrschafts- und Gesellschaftsvertrags.....	49
c. Der Begriff der „Nationalität“ und die einheitliche Staatsangehörigkeit.....	50
d. Die Entwicklung der „Staats“-Angehörigkeit im 19. Jahrhundert...	51
2. Der „moderne“ Staatsangehörigkeitsbegriff und der Zugehörigkeitsdiskurs	52
3. Der Rechtscharakter der Staatsangehörigkeit: Die Unterscheidung zwischen Rechtsverhältnis und Status.....	53
4. Rückschlüsse auf statusspezifische Charakteristiken	55
III. Genese des Statusbegriffes: Das Individuum jenseits des Staates – Die Unionsbürgerschaft	56
1. Der Status ohne Staat	56
2. Die Entwicklung der Unionsbürgerschaft im Unionsrecht.....	57
a. Der Binnenmarkt der Römischen Verträge.....	58
b. Die institutionelle Ebene: Die Direktwahl zum Europäischen Parlament	58
c. Die Einheitliche Europäische Akte	59

d.	Die Unionsbürgerschaft im Recht des Vertrages von Maastricht	60
3.	Die Verwendung des Statusbegriffs im Diskurs der Unionsbürgerschaft	61
a.	Meinungen in der Literatur: Einfaches Rechtsbündel oder Status ...	62
b.	Die Unionsbürgerschaft als der „fundamentale Status der Angehörigen der Mitgliedsstaaten“ in der Rechtsprechung des Gerichtshofs.....	64
(1)	Die Feststellung des Status und die sich daraus ergebenden Rechte	64
(2)	Die Trennung zwischen Status und den sich daraus ergebenden Rechten	65
(3)	Der rechtliche Schutz der Unionsbürgerrechte aufgrund des Status.....	66
(4)	Der faktische Schutz des Unionsbürgerstatus	67
(5)	Konkretisierung der Statusrechtsprechung: McCarthy, Dereci u.a.	69
4.	Zwischenfazit zur Genese des Unionsbürgerstatus	71
IV.	Die Charakteristiken zur Bestimmung des öffentlich-rechtlichen Status	71
1.	Die Beziehung von Status und individuellen Rechten	72
a.	Der öffentlich-rechtliche Statusbegriff und das Verhältnis zu den Menschenrechten	72
b.	Der öffentlich-rechtliche Status und die Verknüpfung mit individuellen Rechten	73
2.	Prägende Charakteristiken des Status.....	76
a.	Der kreierende Akteur: Eine direkt wirkende Hoheitsgewalt	77
b.	Die Existenz von Erwerbs- und Verlustregelungen	77
c.	Ausrichtung auf die Dauerhaftigkeit eines Status	79
d.	Eine vorwärts ausgerichtete dynamische Entwicklung eines Status	80
e.	Die Schutzwirkung eines Status auf die mit ihm verbundenen individuellen Rechte	81
V.	Fazit	83
§ 5	<i>Ein Status aufgrund eines Assoziationsabkommens der Europäischen Union</i>	84
I.	Eine rechtliche Einordnung von Assoziationsabkommen.....	84
1.	Der Grundansatz der Assoziation: Die Zusammenarbeit zwischen Staaten	85
2.	Assoziationsabkommen im Recht der Europäischen Union.....	85
II.	Der Bezugspunkt eines Status im Assoziationsabkommen.....	88

1. Das Instrument „Assoziationsabkommen“ als Grundlage eines Status	88
2. Die Besonderheit des gemischten Abkommens	91
3. Fazit: Die Geeignetheit des Assoziationsabkommens als Bezugspunkt eines Status	94
III. Ein Status aufgrund des Assoziationsabkommens	94
1. Die erforderliche Dynamik anhand eines Entwicklungsziels	95
2. Die Festlegung des Zugangs und des Verlusts des Status	96
3. Die Durchsetzung individueller Rechte eines Assoziationsabkommens	98
a. Die unmittelbare Anwendbarkeit assoziationsrechtlicher Regelungen	98
(1) Die unmittelbare Anwendbarkeit im Unionsrecht	99
(a) Grundkonzept: Individuelle Rechte als Ausdruck staatlicher Souveränität	99
(b) Unmittelbare Anwendbarkeit als Ausdruck rechtsstaatlicher Konzeption	100
(c) Voraussetzungen des Gerichtshofs für die unmittelbare Anwendbarkeit	101
(d) Wirkung der unmittelbaren Anwendbarkeit im Unionsrecht	102
(2) Die unmittelbare Anwendbarkeit assoziationsrechtlicher Normen	102
(a) Die abstrakte Möglichkeit der Übertragung der Wirkung der unmittelbaren Anwendbarkeit auf assoziationsrechtliche Normen	102
(b) Die Voraussetzungen des Gerichtshofs für die unmittelbare Anwendbarkeit assoziationsrechtlicher Regelungen	106
b. Individualbeschwerdemöglichkeiten	108
4. Stabilität durch Unveränderlichkeit: Die Sicherung der vorwärts ausgerichteten Entwicklung	110
IV. Die Gegenseitigkeit als Voraussetzung eines Status aufgrund eines Assoziationsabkommens?	111
V. Fazit: Charakteristiken eines Assoziationsstatus	112
 § 6 <i>Der Assoziationsstatus türkischer Staatsangehöriger</i>	114
I. Der Stand der Statusforschung: Ein Status oder ein Bündel wirtschaftlicher Rechte	114
II. Die Statusfähigkeit des türkisch-europäischen Assoziationsabkommens	116

1. Die unmittelbare Wirkung des Assoziationsabkommens EWG/Türkei	116
2. Einheitlichkeit der Auslegung als Stabilisierungsfaktor des Abkommens	118
3. Zwischenfazit: Das Assoziationsabkommen als Grundlage eines Status.....	120
III. Charakteristiken des Status der türkisch-europäischen Assoziation	120
1. Ein Entwicklungsziel und die notwendige institutionalisierte Dynamik.....	121
2. Unmittelbare Anwendbarkeit und Rechtsschutzmöglichkeiten: Die Abwehr von Rechtsverletzungen.....	122
a. Unmittelbare Anwendbarkeit des Primär- und Sekundärassoziationsrechts	122
b. Rechtsschutzmöglichkeiten	124
3. Die vorgegebene Entwicklung durch unmittelbar anwendbare Stillhalteklauseln	124
a. Die Funktion von Stillhalteklauseln in völkerrechtlichen Verträgen	124
b. Die unmittelbar anwendbaren Stillhalteklauseln im türkisch-europäischen Assoziationsabkommen: Stabilität und Dauerhaftigkeit	126
c. Dynamische Entwicklung durch Stillstand	129
4. Formale Festlegung des Zugangs zum und der Verlust des Status.....	134
a. Die Schutzberechtigten der Stillhalteklauseln	135
b. Die strikte Trennung von Rechten und Status und der Vergleich mit dem Unionsbürgerstatus	136
IV. Fazit: Der türkische Assoziationsstatus in der Europäischen Union.....	140

Kapitel 3: Unionsbürger und Assoziationsangehörige: Unterschiedliche Varianten eines bürgerschaftlichen Status?..... 143

§ 7 Bürgerschaft als Leitbild eines Status	144
I. Der Begriff des Leitbildes.....	144
II. „Bürgerschaft“ als Leitbild	145
1. Die „Bürgerschaft“ als Angehörigkeit und Ideal.....	146
a. Bürgerschaft und Staatsangehörigkeit	146
b. Das formelle und materielle Verständnis von Bürgerschaft in der Literatur	147
2. Ursprünge des bürgerschaftlichen Leitbildes	149
3. Der Inhalt des Leitbildes der Bürgerschaft.....	150

a.	Die kommunitaristische Perspektive: Bürgerschaft als historische und kulturelle kollektive Identität.....	151
b.	Die liberal-demokratische Perspektive: Bürgerschaft als politische Partizipation	152
c.	Die konstruktivistische Perspektive: Bürgerschaft als individuelle Rechte	153
d.	Fazit	156
III.	Elemente zur Bestimmung eines bürgerschaftlichen Leitbildes und der Perspektive.....	156
1.	Gleichheit	157
2.	Solidarität	159
3.	Integration	160
4.	Partizipation	162
IV.	Untersuchungsgegenstände des folgenden Vergleichs	164
1.	Politische Verhandlungen und rechtliche Grundlagen als Quelle bürgerschaftlicher Elemente	164
2.	Die Methodik des Gerichtshofs der Europäischen Union	165
3.	Dimensionen individueller Rechte	166
V.	Fazit	166
§ 8	<i>Ein Leitbild in den politischen Verhandlungen und dessen Ausdruck in den Dokumenten</i>	<i>167</i>
I.	Das Assoziationsabkommen zur Vorbereitung des Beitritts der Türkei	167
1.	Der Abschluss des Abkommens als Export der Idee der „Europäischen Integration“	168
2.	Das Ziel der binnenmarktrechtlichen Gleichheit durch das Zusatzprotokoll und die Assoziationsratsbeschlüsse.....	170
3.	Die Bürgerschaft türkischer Staatsangehöriger als Beitrittsziel in den Beitrittsverhandlungen	172
4.	Zwischenfazit	172
II.	Die politische Entwicklung der Unions„bürgerschaft“	173
1.	Der Ursprung in der Gründungsphase: Die Ziele des Friedens und Wohlstands durch die Europäische Integration	173
2.	Das „Europa der Bürger“: Vom partizipatorischen Interesse zur geförderten Bürgerschaft.....	175
3.	Von Maastricht bis Lissabon: Die Gleichheit der Freizügigen	176
4.	Die sekundärrechtliche Ausgestaltung nach Maastricht: Die Solidarität im nationalen Kontext.....	178
5.	Zwischenfazit	181
III.	Die Migrationspolitik der Europäischen Union als dritter relevanter Politikbereich hinsichtlich eines bürgerschaftlichen Leitbildes.....	181

1. Die Angleichung an die Rechtsstellung von Unionsbürgern auf Sekundärrechtsebene	182
2. Die Exklusivität der Unionsbürgerschaft durch die Abgrenzung zu den Drittstaatsangehörigen	185
3. Zwischenfazit	185
IV. Elemente des bürgerschaftlichen Leitbildes des Assoziationsstatus in der politischen Diskussion	186
1. Gleichheit	186
2. Solidarität	189
3. Integration	190
4. Partizipation	193
5. Zwischenfazit	194
V. Fazit	195
§ 9 <i>Die Methodik des Europäischen Gerichtshofs als Ausdruck eines Leitbildes</i>	195
I. Die eigenständige Stellung des Europäischen Gerichtshofs im Unions- und Assoziationsrecht	197
1. Die Konfliktsituationen als Organ der Europäischen Union im Unionsrecht	197
a. Der horizontale Konflikt: Das institutionelle Gleichgewicht.....	197
b. Der vertikale Konflikt: Das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung	199
2. Die Konfliktsituationen als Organ der Europäischen Union im Assoziationsrecht	200
a. Der grundsätzliche Zuständigkeitskonflikt im Assoziationsrecht: Art. 19 EUV und Art. 25 AA	201
b. Der horizontale Konflikt: Das Gleichgewicht zwischen Assoziationsrat und Gerichtshof	202
3. Zwischenfazit	203
II. Die Auslegungsmethoden des Gerichtshofs als Ausdruck eines Leitbildes	203
1. Die Auslegung anhand des unionalen Grundsatzes des „effet utile“	205
a. Die unionale Auslegungsmethodik im Vergleich zu nationaler und völkerrechtlicher Methodik.....	205
b. „Effet utile“ als Entscheidungsfindungsgrundsatz in der unionalen Methodik	206
c. Die Anwendung der unionalen Methodik auf das Assoziationsabkommen: Die Auslegungsmaxime als Ausdruck eines Leitbildes.....	207

2. Die sprachlich parallele Auslegung der Dokumente:	
Die Gleichheit auf sprachlicher Ebene	211
a. Gleicher Begriff – gleicher Inhalt – gleiches Leitbild?.....	212
b. Ungleiche Gleichheit durch Diskriminierungsverbote.....	215
3. Die historische Parallelität als Ausdruck eines Leitbildes.....	217
a. Die Verweisungstechnik des Gerichtshofs zwischen den	
Dokumenten.....	217
b. Die parallele Kontinuität der Rechtsprechungslinien	221
4. Die Erklärung der unmittelbaren Wirkung einzelner Normen	223
5. Ein Leitbild durch die Auslegungsmethodik des Gerichtshofs:	
Ein Fazit	225
III. Rückschlüsse auf ein bürgerschaftliches Leitbild durch die	
Methodik des Europäischen Gerichtshofes.....	225
1. Gleichheit	226
2. Solidarität	227
3. Integration	228
4. Partizipation	230
V. Fazit	230
§ 10 <i>Gemeinsame inhaltliche Dimensionen: Die Weiterentwicklung</i>	
<i>vom binnenmarktrechtlichen Ursprung</i>	231
I. Der gemeinsame Ursprung: Der Binnenmarkt der Europäischen	
Wirtschaftsgemeinschaft.....	232
II. Die aufenthaltsrechtliche Dimension	234
1. Die Ersteinreise und der Arbeitsmarktzugang.....	235
2. Die Verfestigung des Aufenthalts	238
3. Der Familiennachzug als Vervollständigung des „primären“	
Aufenthaltes	243
4. Zwischenfazit: Die Privilegierung wirtschaftlicher Aktivität.....	248
III. Die sozialrechtliche Dimension	249
IV. Die Dimension der politischen Partizipation	254
V. Das bürgerschaftliche Leitbild des Assoziationsstatus	257
1. Gleichheit	257
2. Solidarität	259
3. Integration	260
4. Partizipation	263
VI. Fazit: Ein bürgerschaftlicher türkischer Assoziationsstatus.....	263
§ 11 <i>Die Assoziationsbürgerschaft türkischer Staatsangehöriger.....</i>	264
I. Die wirtschaftliche Prägung der Assoziationsbürgerschaft	265
II. Qualitative Unterschiede zur „Marktbürgerschaft“	266

III. Die Bedeutung nationaler Staatsgrenzen im bürgerschaftlichen Assoziationsstatus.....	268
IV. Fazit: Eine wirtschaftlich geprägte „Wohnbürgerschaft“	268
 Kapitel 4: Schlussteil.....	 271
§ 12 <i>Fazit und Ausblick</i>	271
I. Dogmatische Konsequenzen und rechtspolitische Funktionen der Assoziationsbürgerschaft.....	271
1. Die Funktion der Assoziationsbürgerschaft hinsichtlich der Beitrittsverhandlungen	271
2. Die sozial-integrative Funktion einer Assoziationsbürgerschaft	272
3. Die individuell-integrative Funktion der Assoziationsbürgerschaft	274
II. Zusammenfassung der Untersuchungsergebnisse.....	276
1. Das Assoziationsrecht EWG/Türkei als Grundlage eines unionsrechtlichen Status türkischer Staatsangehöriger	276
a. Der Begriff des Status als Essenz der Staatsangehörigkeit und der Unionsbürgerschaft.....	277
b. Unionales Assoziationsrecht als Grundlage eines Status	277
c. Der Assoziationsstatus türkischer Staatsangehöriger aufgrund des Assoziationsabkommens EWG/Türkei	278
2. Die wirtschaftlich geprägte Wohnbürgerschaft türkischer Staatsangehöriger	279
a. Das Leitbild der Bürgerschaft.....	279
b. (K)Eine politisch geförderte Bürgerschaft.....	280
c. Der prägende Einfluss eines Leitbildes in der Methodik des Europäischen Gerichtshofes	280
d. Die Weiterentwicklung von den binnenmarktrechtlichen Wurzeln durch die individuellen Rechte.....	281
e. Der bürgerschaftliche Assoziationsstatus türkischer Staatsangehöriger als wirtschaftlich geprägte Wohnbürgerschaft.....	281
III. Schlussbetrachtung und Ausblick.....	282
 Literaturverzeichnis.....	 285
 Sachregister	 311

§ 1 Einführung in die Untersuchung

„Assoziationsbürger“ – ein provokativer Begriff, der im Rahmen des Assoziationsabkommens zwischen der Türkei und der Europäischen Union und ihren Mitgliedsstaaten sich nicht automatisch aufdrängt. Denn türkische Staatsangehörige¹ sind keine Staatsangehörigen eines Mitgliedsstaates der Europäischen Union, die Türkei ist bisher nicht beigetreten, und daher auch keine Unionsbürger. Sie genießen zwar besondere Rechte aufgrund des ältesten und sachlich umfassendsten Abkommens der Europäischen Union. Die sich daraus ergebende besondere Rechtsstellung fristet jedoch in der rechtlichen Wahrnehmung ein Nischendasein: In der Rechtswissenschaft wird das Abkommen als eine Grundlage von mehreren angesehen, dass Privilegierungen für sogenannte Drittstaatsangehörige enthält. Praktiker interessieren sich häufig nur für einzelne Aspekte und weniger für eine rechtlich umfassende Struktur. Eine vollständige Untersuchung, welche rechtliche Konsequenz aufgrund des Abkommens für türkische Staatsangehörige gezogen werden muss, existiert nicht. Dies will die vorliegende Untersuchung ändern.

I. Ausgangsbeobachtung

Ausgangspunkt – der vorliegenden Untersuchung ist folgende Beobachtung: Türkische Staatsangehörige sind zwar in der Terminologie Drittstaatsangehörige in der Europäischen Union. Sie haben aufgrund des Assoziationsabkommens jedoch schon seit den 1980er Jahren, also weit vor sonstigen Drittstaatsangehörigen, individuelle Rechte, die sie in der Praxis genutzt haben und immer noch nutzen. Sie migrierten in die europäischen Mitgliedsstaaten und verblieben dort zusammen mit ihren nachgezogenen oder neu gegründeten Familien. Entgegen der damaligen politischen Erwartungen in den Mitgliedsstaaten nahmen jedoch nicht alle Personen die Staatsangehörigkeit des Aufenthaltsstaates an, sondern blieben weiterhin als türkische Staatsangehörige „Staatsfremde“. Dies überraschte zunächst, da die Staatsangehörigkeit meist als die einzige Möglichkeit angesehen wurde, ausreichend individuelle Rechte in Anspruch nehmen zu können, um Teil der Gesellschaft sein zu können. Im wissenschaftlichen Diskurs führte dieses Phänomen der dauerhaft wohnhaften Personen ohne Staatsangehörigkeit zu einer weiteren Kategorie zwischen den Staatsangehörigen und den „Fremden“ und zu weiteren Begriffsbildungen: Die türkischen Staatsangehörigen der „Dritten Generation“ oder auch der Begriff des „Denizenship“ sollen gerade diese Personen beschreiben, die trotz „Staatsfremdheit“ aufgrund verschiedener Rechte und einer langen Aufenthaltsdauer als der Gesellschaft „dazugehörig“ empfunden wurden.

¹ Soweit zur besseren Lesbarkeit die männliche Form verwendet wird, sind hiervon sowohl die männliche als auch weibliche Form erfasst.

Die umfassende Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs – 2016 über 60 Entscheidungen – ist eine weitere Beobachtung, die zum Interesse an dem vorliegenden Forschungsgegenstand führt: Denn scheinbar hat der Gerichtshof, nach eigenen Angaben durch seine Verweisungstechnik, ein System und eine Idee entwickelt, wie die Rechtsstellung türkischer Staatsangehöriger zu verstehen ist und die zugrundeliegenden Normen ausgelegt werden müssen. Parallelen zur bisherigen Rechtsprechung des Gerichtshofs hinsichtlich der Privilegierung einzelner Personengruppen, insbesondere der wirtschaftlich aktiven Unionsbürger, drängen sich hierbei automatisch auf. Natürlich ist diese Ausgangsbeobachtung auch durch eine deutsche Perspektive geprägt: Denn in der Bundesrepublik Deutschland leben und arbeiten im Vergleich zu anderen Mitgliedsstaaten die meisten türkischen Staatsangehörigen. Auch die Mehrzahl der dem Europäischen Gerichtshof vorgelegten Vorlagen bezüglich der Vereinbarkeit nationalen Rechts mit dem Assoziationsabkommen stammt von deutschen (Verwaltungs-)Gerichten.² So hatte nicht nur die Initiativrechtssache *Demirel* 1986³, sondern auch die erste Vorlage bezüglich eines direkten Vergleichs mit der Unionsbürgerschaft, die Rs. *Ziebell* 2011⁴ einen deutschen Ursprung. Dennoch handelt es sich nicht um ein rein deutsches Phänomen, wie die Vorlagen aus Österreich, den Niederlanden und Großbritannien zeigen.

Zudem hat die enorme praktische Relevanz des Abkommens den Rat der Europäischen Gemeinschaften fast 30 Jahre nach Abschluss des Abkommens 1992, dazu bewogen, die gesamten Dokumente des Assoziationsverhältnisses in Buchform offiziell herauszugeben.⁵ Auch dass die Herausgeber der Zeitschrift *Informationsbriefs Ausländerrecht* die nichtoffiziellen Dokumente schon in den 1980ern eigenständig sammelte und veröffentlichte, deutet auf eine Bedeutung dieser Privilegierungen hin, die durch die aktuelle Rechtslage und den vorhandenen Forschungsstand nicht ausreichend transparent wiedergegeben wird.

II. Forschungsstand

Die bisherige Forschung zum Assoziationsabkommen hat die individuellen Rechte strukturiert und einzelne Aspekte vertieft und diskutiert. Eine umfassende rechtswissenschaftliche Struktur wurde für die Ergebnisse der Beobachtung bisher nicht angeboten. Neben einzelnen wissenschaftlichen Beiträgen

² 40 dieser Entscheidungen hatten einen deutschen Ursprung, K. Groenendijk, *The Court of Justice and the Development*; in: *Thym/Zoetewij-Turhan* (Hrsg.), *Rights of Third-Country Nationals*, S. 39 (50).

³ Urteil *Demirel*, Rs. 12/86, EU:C:1987:400.

⁴ Urteil *Ziebell*, Rs. C-371/08, EU:C:2011:809.

⁵ *Rat der Europäischen Gemeinschaften* (Hrsg.), *Assoziierungsabkommen und Protokolle EWG-Türkei* sowie andere Basisdokumente, 1992.

stand und steht vielmehr das Interesse der Praktiker an der Klärung des Einzelfalles und den Entscheidungen oberster Gerichte.

Eine erste wissenschaftliche Auseinandersetzung zum türkisch-europäischen Assoziationsrecht stellt die Diskussion zwischen *Hailbronner* und *Krück* in der Zeitschrift *Europarecht* 1984 dar.⁶ Deren Ausgangspunkt war die Rechtsfrage, ob das Assoziationsrecht unmittelbare Wirkung im innerstaatlichen Recht entfalte und ob der Gerichtshof auch für diesen Rechtsbereich die Entscheidungskompetenz hätte. Den Hintergrund bildete die mögliche Verpflichtung der Vertragsstaaten, den türkischen Staatsangehörigen 1986 die volle Freizügigkeit zu gewähren. Während *Hailbronner* strikt gegen die direkte Wirkung des Assoziationsrechts und die Zuständigkeit des Europäischen Gerichtshofs argumentierte und dies insbesondere mit der staatlichen Souveränität in dem Bereich der Freizügigkeit begründete, argumentierte *Krück* dafür. Er stützte seine These insbesondere auf die Innenkompetenzen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, die spiegelbildlich auch für die Außenkompetenzen gelten müssten. Die aufkommende Bedeutung des Assoziationsrechts, auch aufgrund der Entscheidung des Gerichtshofs in der Rs. *Demirel*⁷ 1987, spiegelte sich zudem in dem Kolloquium „EG-Türkei: Kolloquium über Freizügigkeit und Familiennachzug“⁸ 1988 wider.

Eine umfassend strukturierte Darstellung des Assoziationsabkommens wurde erst durch die Doktorarbeit von *Gutmann* „Die Assoziationsfreizügigkeit türkischer Staatsangehöriger – Ihre Entdeckung und ihr Inhalt“⁹ 1995 geleistet. Die Arbeit fasste erstmals die Rechte türkischer Staatsangehöriger aufgrund des Assoziationsabkommens strukturiert zusammen, stellte die dazugehörige höchstrichterliche Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs, soweit vorhanden, dar und zeigte Änderungspotential im deutschen Verwaltungsrecht auf. Bewusst wurde in Anlehnung an die Freizügigkeitsrechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs hierbei der Begriff der Freizügigkeit gewählt, um die Besonderheit des Abkommens hervorzuheben und dessen praktische Relevanz zu betonen. Die Bedeutung einer umfassenden Darstellung der Rechte türkischer Staatsangehöriger zeigt sich zudem darin, dass diese Dissertation vier Jahre nach Erstveröffentlichung in einer zweiten Auflage erschien. Die Dissertation *Akyürek* 2005¹⁰ führte diese Darstellung anhand der neueren Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs fort und verglich fragmentarisch einzelne assoziationsrechtliche Rechte mit denjenigen von Unionsbürgern. Darüber hinaus

⁶ *K. Hailbronner*, Die Freizügigkeit türkischer Staatsangehöriger nach dem Assoziationsabkommen EWG/Türkei, EuR 19 (1984), 54; *H. Krück*, Die Freizügigkeit der Arbeitnehmer nach dem Assoziierungsabkommen EWG/Türkei, EuR 19 (1984), 289.

⁷ Urteil *Demirel*, EU:C:1987:400.

⁸ *Will* (Hrsg.), EG-Türkei, 1989.

⁹ *R. Gutmann*, Die Assoziationsfreizügigkeit türkischer Staatsangehöriger, 2. Aufl., 1999.

¹⁰ *M. Akyürek*, Das Assoziationsabkommen EWG-Türkei, 2005.

waren die Regelungen des türkisch-europäischen Assoziationsabkommens ein Untersuchungsgegenstand von mehreren in verschiedenen weiteren Monographien. *Can* untersuchte das Assoziationsverhältnis zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Türkei 2002, eine vertiefte Untersuchung der individuellen Stellung über die Nennung einzelner Aufenthaltsrechte hinaus findet sich nicht.¹¹ *Ceylanoglu*¹² verglich 2004 das türkische und das griechische Assoziationsabkommen aus politikwissenschaftlicher Sicht, eine individuell-rechtliche Betrachtung findet sich wiederum nicht. Untersuchungen der individuellen Rechte türkischer Staatsangehöriger finden sich 1997 bei *Weber*, 1998 bei *Lang* und 2014 bei *Eisele*. *Weber* konzentrierte sich auf einen Vergleich der Rechte Angehöriger solcher Staaten, mit denen die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft ein Assoziationsabkommen geschlossen hatte.¹³ *Lang* untersuchte die Rechtsstellung türkischer Staatsangehöriger als besonders privilegierte Drittstaatsangehörige.¹⁴ *Eisele* untersuchte die Rechte türkischer Staatsangehöriger in ihrer Monographie im Rahmen eines umfassenden Vergleichs der Rechtsstellung aller Nicht-Unionsbürger.¹⁵ Diese Untersuchungen gehen jedoch nicht auf eine Gesamtkonzeption ein, sondern vergleichen einzelne individuelle Rechte hinsichtlich der Aufenthaltsrechte, des Zugangs zum Arbeitsmarkt und weiterer Bereiche.

Der weitere wissenschaftliche Diskurs wurde durch zahlreiche Beiträge von *Groenendijk* und *Hailbronner* geprägt. *Hailbronner* führte hierbei anknüpfend an seinen Beitrag 1984 seinen europa-kritischen Standpunkt weiter. Aus seinem von nationaler Souveränität her gedachten Standpunkt stellte sich die Entwicklung des Assoziationsrechts durch die Auslegung des Gerichtshofs als grundsätzlich rechtswidrig dar, insbesondere, da der Gerichtshof mehrfach seine eigene Kompetenz zulasten der Mitgliedsstaaten überschreite.¹⁶ Demgegenüber untersuchte *Groenendijk* das Assoziationsrecht in seiner Auslegung durch den Gerichtshof aus einer vom Individuum her gedachten und auf Integration ausgerichteten Funktion. Er verglich partiell die Rechtsstellung der Unionsbürger und der Drittstaatsangehörigen mit denjenigen von türkischen Staatsangehöri-

¹¹ *H. Can*, Das Assoziationsverhältnis zwischen der Europäischen Gemeinschaft und der Türkei, 2002.

¹² *S. Ceylanoglu*, Europäische Wirtschaftsgemeinschaft, Griechenland und die Türkei, 2004.

¹³ *C. Weber*, Der assoziationsrechtliche Status Drittstaatsangehöriger in der Europäischen Union, 1997.

¹⁴ *G. Lang*, Das Gemeinschaftsrecht der Drittstaatsangehörigen, 1998.

¹⁵ *K. Eisele*, The External Dimension of the EU's Migration Policy, 2014.

¹⁶ Beispielsweise in *K. Hailbronner*, Privilegierte Drittstaatsangehörige; in: *Due et al.* (Hrsg.), FS Everling, S. 399 (408–409). Er spricht jedoch selbst auch von einer „Rechtsstellung“ in *ders.*, Asyl- und Ausländerrecht, § 13. Für einen umfassenden Überblick über die Beiträge von *Hailbronner* sei auf das Literaturverzeichnis verwiesen.

gen aufgrund des Assoziationsrechts. Auf dieser Grundlage stellte er die Privilegierung der Rechtsstellung türkischer Staatsangehöriger vergleichend heraus.¹⁷

Erstmals durch *Schrauwen* und *Vandamme* wurde ein Ansatz zur Kategorisierung eines Status türkischer Staatsangehöriger als „Association Citizenship“ 2014 in einem Sammelbandbeitrag vorgestellt. Die Grundlage dieser These bilden die assoziationsrechtlichen Stillhalteklauseln und die Diskriminierungsverbote.¹⁸ Zuletzt diskutierten *Beqiraj* und *Ippolito* 2015 eine Assoziationsbürgerschaft der Kinder türkischer Arbeitnehmer.¹⁹ Das vorgestellte Konzept gründete auf der Interaktion des Assoziationsrechts mit dem Regelungsbereich der Drittstaatsangehörigen der Europäischen Union.²⁰

Die weit überwiegende Menge der sonstigen Beiträge zum türkisch-europäischen Assoziationsabkommen sind Besprechungen von und Beiträge anlässlich von Entscheidungen des Gerichtshofs und nationaler Gerichte.²¹ Dies ist ein Ausfluss der hohen Praxisrelevanz der assoziationsrechtlichen Regelungen für türkische Staatsangehörige. Die aufgrund dieser vielgestaltigen Rechtsprechung entstandene Unübersichtlichkeit hinsichtlich der Reichweite und des Umfangs der individuellen Rechte türkischer Staatsangehöriger sind *Groenendijk*, *Hoffmann* und *Luiten* durch strukturierte Kommentierung begegnet.²² Insgesamt sind die Bedeutung und Tragweite des türkisch-europäischen Assoziationsabkommens für türkische Staatsangehörige jedoch stark unterschätzt und übersehen worden.²³

III. Fragestellung

Wie kann dieses praktische Phänomen der Privilegierung türkischer Staatsangehöriger nun erfasst werden? Die sich aus dem Abkommen ergebenden indi-

¹⁷ Bspw. in *K. Groenendijk*, The Long-Term Residence Directive; in: *Baldaccini et al.* (Hrsg.), *Whose freedom, security and justice?*, S. 429 (441–442). Für einen umfassenden Überblick über die Beiträge von *Groenendijk* sei auf das Literaturverzeichnis verwiesen.

¹⁸ *A. Schrauwen/T. Vandamme*, Towards a Citizenship of the Association?; in: *Guild et al.* (Hrsg.), *The Reconceptualization of EU citizenship*, S. 89.

¹⁹ *J. Beqiraj/F. Ippolito*, Conceptualizing an ‘Association Citizenship’; in: *Thym/Zoete-weij-Turhan* (Hrsg.), *Rights of Third-Country Nationals*, S. 277.

²⁰ Diese Interaktion wird in § 10 untersucht.

²¹ Eine kleine Literaturliste: *K. Hailbronner*, Die Entscheidung des EuGH zur Freizügigkeit türkischer Arbeitnehmer, *NVwZ* 7 (1988), 220; *M. Zuleeg*, Das Urteil Taflan-Met des Europäischen Gerichtshofes, *ZAR* 17 (1997), 170; *K. Dienelt*, Auswirkungen der Sozial-Entscheidung des Europäischen Gerichtshofes auf das Visumverfahren türkischer Staatsangehöriger, *ZAR* 29 (2009), 182; *D. Thym*, Sprachkenntnisse und Ehegattennachzug, *ZAR* 34 (2014), 301. Im Übrigen sei auf das Literaturverzeichnis verwiesen.

²² *K. Groenendijk, et al.*, *Das Assoziationsrecht EWG/Türkei*, 2013.

²³ *E. Hirsch Ballin*, *Citizens’ Rights and the Right to be a Citizen*, S. 17, Fn. 58.

viduellen Rechte sind zwar unter Berücksichtigung der Rechtsprechung des Gerichtshofs hinreichend analysiert worden. Mit welcher Struktur und welchem Mittel die Privilegierung türkischer Staatsangehöriger umfassend erfasst werden muss, ist jedoch noch unbeantwortet. Die bisherigen Beiträge waren durch die praktische Verwendbarkeit der Ergebnisse der Rechtsprechung bestimmt. Sie sind jedoch keine ausreichende und abschließende Antwort auf die Frage, wie diese Rechtsstellung insgesamt zu erfassen ist. Um die praktische Relevanz rechtlich verstehen zu können, bedarf es daher eines Gesamtbegriffes, der die bisherigen Erkenntnisse strukturiert und Lösungsansätze für weiterhin offene Fragestellungen bietet.

In Ermangelung einer anderen assoziationsrechtlichen Grundlage oder eines assoziationsrechtlichen Vorbilds drängt sich aufgrund der zu dieser Untersuchung führenden Beobachtungen die Unionsbürgerschaft als Vergleichsobjekt auf. Die Unionsbürgerschaft privilegiert wie das Assoziationsabkommen nicht staatsangehörige Personen und bietet die Möglichkeit des Erwerbs eines Daueraufenthaltsrechts. Die Unionsbürgerschaft befähigt den Einzelnen, abseits der Kategorie der Staatsangehörigkeit, an der Gesellschaft in breitem Umfang teilzunehmen und „dazu zu gehören“. Dabei ist sie selbst gerade keine „Staatsangehörigkeit“ mangels Staatseigenschaft der Europäischen Union. Der Begriff der Bürgerschaft scheint zusätzlich besonders geeignet, um dieses Phänomen der privilegierten Stellung nicht staatsangehöriger Personen zu umschreiben. Er ist im Vergleich zur Staatsangehörigkeit zur Umschreibung besser geeignet, da er gerade nicht staatlich geprägt und daher von diesen starren rechtlichen Konstruktionen unabhängig ist. Bürgerschaft richtet den Fokus der Betrachtung auf die Stellung des Einzelnen in der Gesellschaft hin und weg von den tendenziell völkerrechtlichen Ordnungskategorien der Staatsangehörigkeit.

Die der folgenden Untersuchung unterliegenden Forschungsfragen sind daher, ob türkische Staatsangehörige als „Bürger“ begriffen werden können und inwieweit diese Rechtsstellung mit der Unionsbürgerschaft vergleichbar ist.

IV. Gang der Untersuchung

Um diese Forschungsfragen beantworten zu können, gliedert sich die folgende Untersuchung in vier aufeinander aufbauende Kapitel.

Das erste Kapitel bietet mit einer Darstellung der individualrechtlichen Aspekte im Rahmen einer historischen Darstellung und stellt die Grundlage für das Verständnis der weiteren theoretischen und dogmatischen Ausführungen dar. Die Grundlage der Rechtsstellung türkischer Staatsangehöriger bilden nicht nur das historisch entwickelte Assoziationsabkommen und die dazugehörigen Dokumente, sondern auch die unionsrechtlichen Vorschriften zur Rechtsstellung der Drittstaatsangehörigen. Zudem werden für den späteren Vergleich die Grundlagen der Rechtsstellung der Unionsbürger dargestellt.

Im zweiten Kapitel wird mit dem Begriff des „Status“ eine Terminologie angeboten, die in der bisherigen rechtswissenschaftlichen Beschreibung der Rechtsstellung individueller Personen genutzt, aber nicht präzise erfasst wurde. Anhand einer Untersuchung der bisherigen Verwendungsgebiete, der Staatsangehörigkeit und der Unionsbürgerschaft, werden Charakteristiken entwickelt, die die Bestimmung als Status voraussetzen. Sodann werden diese für die weitere Untersuchung genutzt, ob auf der Grundlage eines Assoziationsabkommens ein Status überhaupt möglich ist, um im Anschluss auf den konkreten Untersuchungsgegenstand, das türkisch-europäische Assoziationsabkommen, einzugehen.

Im dritten Kapitel wird der Begriff der Bürgerschaft als Leitbild dieses Status türkischer Staatsangehöriger eingeführt. Der Begriff des „Leitbilds“ meint dabei die Idee, die mit einem Status verfolgt wird. Anhand verschiedener Perspektiven auf den Begriff der Bürgerschaft werden für eine Bürgerschaft notwendige Elemente herausgearbeitet, die der weiteren Untersuchung als Orientierungsmaßstab dienen. Hierfür werden drei unterschiedliche Gegenstände betrachtet: Die politischen Diskussionen und ihre Auswirkungen auf die Dokumente, die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes und die individuellen Rechte. Im Rahmen dieser drei Untersuchungsgegenstände wird vergleichend die Unionsbürgerschaft hinzugezogen, da sie als einzige existierende, nicht staatliche Bürgerschaft einen Maßstab hinsichtlich der zur erfüllenden Elemente des Bürgerschaftsbegriffes dient. Hierbei werden Unterschiede und Gemeinsamkeiten beider Status herausgearbeitet. Abschließend werden die prägenden Bestandteile der Assoziationsbürgerschaft als Ergebnis der Forschung und als Antwort auf die Forschungsfragen dargestellt.

Als Abschluss bietet der vierte Teil neben einer Zusammenfassung der prägenden Untersuchungsergebnisse einen Ausblick für die rechtsdogmatische und rechtspolitische Funktion der Qualifizierung als Assoziationsbürgerschaft.

Kapitel I

Die individualrechtlichen Aspekte der Rechtsregime in einer historischen Darstellung

Als Grundlage des Vergleichs sind zunächst die individualrechtlichen Aspekte im türkisch-europäischen Assoziationsabkommen und in der Unionsbürgerschaft zu untersuchen. Beide Rechtsgebiete enthalten sowohl primärrechtliche als auch sekundärrechtliche Vorgaben, die die Rechtsstellung individueller Personen berühren und regeln. In einer historischen Darstellung werden diese individualrechtlichen Aspekte anhand der allgemeinen Entwicklung beider Rechtsgebiete dargestellt. Beiden Rechtsgebiete sind jedoch nicht abschließend. Daher sind diejenigen Regelungen in der Untersuchung mit einzubeziehen, die den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts regeln. Denn diese individualprivilegierenden Regelungen gelten ebenfalls für türkische Staatsangehörige und orientieren sich hierbei an der Unionsbürgerschaft.

In § 2 wird das zentrale Rechtsgebiet der folgenden Untersuchung, das Assoziationsabkommen zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und den Mitgliedsstaaten einerseits sowie mit der Türkei als drittstaatlichem Vertragspartner andererseits, zunächst in seiner historischen Entwicklung untersucht. Hiervon ausgehend werden die verschiedenen Dokumente – das Abkommen, das Zusatzprotokoll und die Beschlüsse des Assoziationsrates – dargestellt und ihre Bedeutung für die individuelle Rechtsstellung hervorgehoben. Zur notwendigen Vervollständigung dieses Überblicks werden die historische Entwicklung der Drittstaatsangehörigen im Recht der Europäischen Union sowie die dazugehörigen elementaren Grundlagendokumente dargestellt.

In § 3 wird die Unionsbürgerschaft als Vergleichsgegenstand zunächst hinsichtlich ihrer historischen Entwicklung untersucht. Sodann werden diejenigen primärrechtlichen und sekundärrechtlichen Grundlagen dargestellt, die sich ausschließlich mit der Unionsbürgerschaft befassen und dadurch die individualrechtliche Stellung beeinflussen.

§ 2 Individualrechtliche Aspekte im türkisch-europäischen Assoziationsverhältnis

Grundlage der vorliegenden Untersuchung ist das Assoziationsverhältnis der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft²⁴ und ihrer damaligen sechs Mitgliedsstaaten²⁵ mit der Republik Türkei, welches mit der Unterzeichnung des Assoziationsabkommens 1963 begann.²⁶ Diese neue Verbindung mit der Türkei folgte dem einige Monate früher abgeschlossenen ersten Assoziationsabkommen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft mit der Republik Griechenland. Beide Partnerstaaten, Griechenland und die Türkei, waren schon 1959 an einer Mitgliedschaft in der durch die Römischen Verträge neu gegründeten Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft interessiert, wurden jedoch aufgrund ihrer damaligen als zu schwach angesehenen wirtschaftlichen Lage als noch nicht „reif“ für eine vollwertige Mitgliedschaft erachtet. Daher wurden sie auf das Instrument der Assoziation verwiesen.

Nach einer kurzen Darstellung von Assoziationsabkommen als außenpolitisches Instrument der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (I.) werden die Dokumente des türkisch-europäischen Assoziationsabkommens mit einem besonderen Fokus auf die individualrechtlichen Besonderheiten untersucht (II.). Diese Darstellung wird durch die Untersuchung der Rechte Drittstaatsangehöriger im Kontext der historischen Entwicklung des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts ergänzt (III.).

I. Die Assoziationsabkommen der Europäischen Union als außenpolitisches Instrument: Ein Abriss

Die Geschichte der Assoziation als Instrument der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft beginnt schon mit ihrer Gründung. Die Europäische Wirtschafts-

²⁴ Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft („EWG“) und die Europäische Atomgemeinschaft („EAG“) wurden am 25.3.1957 gegründet. Die Römischen Verträge traten am 1.1.1958 in Kraft. Die EWG wurde 1993 durch den Vertrag von Maastricht in „Europäische Gemeinschaften“ („EG“) umbenannt und ist mit dem Reformvertrag von Lissabon zum 1.12.2009 aufgelöst worden. Ihr Rechtsnachfolger ist die Europäische Union, Art. 1 Abs. 3 S. 3 EUV („EU“).

²⁵ Die EWG setzte sich 1963 zusammen aus der Bundesrepublik Deutschland, dem Königreich Belgien, der Französischen Republik, der Italienischen Republik, dem Großherzogtum Luxemburg und dem Königreich der Niederlande. Heute sind 28 Staaten Mitglieder.

²⁶ *Abkommen zur Gründung einer Assoziation* zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Republik Türkei, Unterzeichnung am 12.9.1963, ABl. L 217 v. 29.12.1964, S. 3687 („AA“). Vollständiger Abdruck in *Rat der Europäischen Gemeinschaften* (Hrsg.), *Assoziierungsabkommen und Protokolle EWG-Türkei* sowie andere Basisdokumente, 1992.

gemeinschaft eröffnete die ersten Verhandlungen mit der Republik Griechenland und der Türkischen Republik im Jahr 1959. Dem waren Anträge dieser Staaten auf Beitritt aufgrund ihrer Überzeugung von der neuen Konzeption der Römischen Verträge vorausgegangen. Beide Kandidaten wurden jedoch aufgrund der großen Diskrepanz zu den Mitgliedstaaten der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, insbesondere hinsichtlich wirtschaftlicher Kapazitäten, nicht als Kandidaten angenommen. Andererseits wollten die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft und ihre Mitgliedsstaaten insbesondere die Türkei nicht als westlichen Partner gegen die kommunistische Sowjetunion verlieren und deren bisherigen westorientierten Handlungen honorieren.²⁷ Mit dem Anspruch der Gleichbehandlung wurden zwei fast identische Assoziationsabkommen zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, ihren Mitgliedsstaaten und jeweils mit Griechenland²⁸ und mit der Türkei geschlossen.²⁹

Der Abschluss von Assoziationsabkommen ist als Instrument der Außenpolitik in den Verträgen von Beginn an enthalten. Sie sind trotz ihrer völkerrechtlichen Natur ein Bestandteil des Unionsrechts³⁰ und finden ihre rechtlichen Grundlagen im Primärrecht in Art. 207 AEUV (Handelspolitik), Art. 198 AEUV (Assoziierung mit überseeischen Ländern und Gebieten), Art. 217 AEUV (Assoziierung zur Entwicklungsförderung und Vorbereitung/Ersatz für den Beitritt) und Art. 208 AEUV (Entwicklungszusammenarbeit).³¹ Neben dem Assoziationsabkommen EWG-Türkei ist die Europäische Union weitere Assoziationen mit Drittländern mit unterschiedlichen Zielsetzungen und Inhalten eingegangen. Als eine wichtige (und zugleich älteste) Handels- und Entwicklungsassoziation gilt die Partnerschaft mit den Afrika-Karibik-Pazifik-Staaten

²⁷ K. Groenendijk, *et al.*, Das Assoziationsrecht EWG/Türkei, Rn. 2.

²⁸ *Abkommen zur Gründung einer Assoziation* zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und Griechenland (63/106/EWG), unterzeichnet am 9.7.1961, ABl. Nr. 26 v. 18.2.63, S. 294. Ausführliche Darstellung des Abkommens in J. Herrmann, *Das Institut der Assoziierung im Recht der Europäischen Gemeinschaft*, S. 226–234.

²⁹ H. Kramer, *Die Europäische Gemeinschaft und die Türkei*, S. 29–30.

³⁰ H. Staples, *The legal status of third country nationals resident in the European Union*, S. 239.

³¹ R. Bieber, *et al.*, *Die Europäische Union*, § 33 Rn. 3. Eine vertiefte Auseinandersetzung mit den Assoziationsabkommen im Recht der Union findet sich in § 5 II 1.

(„AKP-Staaten“)³², welche ihren Schwerpunkt in gegenseitigen Handelsvorzügen bezüglich Zollvergünstigungen und Handelskontingenten haben.³³ Daneben hat die Europäische Union mit ihren (direkten) Nachbarn, insbesondere den Mittelmeeranrainern, Abkommen geschlossen („Europa-Mittelmeer-Abkommen“).³⁴ Weitere Beitrittsassoziationsabkommen ist die Europäische Union durch die „Europa-Abkommen“³⁵ mit den ehemaligen Staaten des Warschauer Paktes³⁶ eingegangen, diese sind jedoch aufgrund des erfolgten Beitritts der Abschlusspartner nicht mehr in Kraft. Im Rahmen der „Östlichen Partnerschaft“ sind Assoziationsabkommen unter anderem mit Albanien (2009) und Bosnien & Herzegowina (2008) abgeschlossen worden, weitere sind geplant.³⁷

II. Die Dokumente des türkisch-europäischen Assoziationsverhältnisses

Das Assoziationsabkommen hat trotz seines primär völkerrechtlichen Charakters einen individualrechtlichen Einschlag erhalten, der durch den folgenden Überblick über die Dokumente des türkisch-europäischen Assoziationsverhältnisses verdeutlicht wird.³⁸

³² Begonnen mit den *Jaunde-Abkommen* 1963, 1969, die mit den ehemals belgischen und französischen Kolonien in Afrika nach deren Unabhängigkeit geschlossen wurde, folgten die Abkommen von *Lomé I*, 1975, *Lomé II*, 1979, *Lomé III*, 1984 und *Lomé IV*, 1989. Das Verhältnis wurde durch den Abschluss des *Cotonou-Abkommens* am 23.6.2000 erneuert, insb. wurde der schrittweise Abbau von Handelshemmnissen vereinbart, R. Bieber, et al., Die Europäische Union § 34 Rn. 35–38.

³³ T. Eicke, The Third Country Agreements; in: *Guild* (Hrsg.), The legal framework, S. 89, der die Assoziationsabkommen mit der Türkei und den Maghreb-Staaten als zwei verschiedene Generationen ansieht.

³⁴ Bspw. mit Tunesien (ABl. L 97/1998 S. 2); mit Marokko (ABl. L 70/2000 S. 2); mit Israel (ABl. L 147/2000, S. 3).

³⁵ S. Hobe, Europarecht, § 26 Rn. 1193; R. Bieber, et al., Die Europäische Union, § 34 Rn. 30; E. Guild, The Europe Agreements; in: *Guild* (Hrsg.), The legal framework, S. 127.

³⁶ Europaabkommen wurden mit Bulgarien (ABl. L 358/1994), Estland (ABl. L 68/1998), Lettland (ABl. L 28/1998), Litauen (ABl. L 51/1998), Polen (ABl. L 348/1993), Rumänien (ABl. L 357/1994), Slowakei (ABl. L 359/1994), Slowenien (ABl. L 51/1999), Tschechien (ABl. L 2/1995) und Ungarn (ABl. 347/1993) geschlossen. Diese Staaten sind mittlerweile der EU beigetreten.

³⁷ Die Assoziationsabkommen mit Georgien und Moldau sind als Teil der „Östlichen Partnerschaft“ am 29.3.2011 paraphiert worden. Einen guten Überblick zu Abkommen aufgrund von Art. 217 AEUV findet sich bei *Grabitz/Hilf/Nettesheim*, Vöneyk/Beylage-Haarmann, EUV/AEUV, 58. Aufl., Art. 217 AEUV Rn. 70–141. Aktuelle Entwicklungen lassen sich dem Internetauftritt der Europäischen Kommission, Generaldirektion „External Action“ entnehmen.

³⁸ Verschiedene Dokumente des Assoziationsverhältnisses EWG–Türkei sind in *Rat der Europäischen Gemeinschaften* (Hrsg.), Assoziierungsabkommen und Protokolle EWG–Türkei sowie andere Basisdokumente, 1992, abgedruckt. Eine Kommentierung einzelner Regelungen anhand der Rechtsprechung des Gerichtshofs findet sich bei K. Groenendijk, et al.,

1. Der Abschluss des Assoziationsabkommens 1963

Die türkische Regierung unter *Menderes* stellte am 31. Juli 1959 den Antrag auf Abschluss eines Assoziationsabkommens mit der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, zwei Wochen nach dem gleichlautenden Antrag Griechenlands.³⁹ Beide Vertragsseiten verfolgten damit verschiedene politische und wirtschaftliche Absichten.

Aus türkischer Perspektive sollte die Assoziation den politischen Schlussstein der westlichen Orientierung neben den Mitgliedschaften in UNO⁴⁰, NATO⁴¹, OEEC⁴² (heute: OECD) und Europarat⁴³ bilden.⁴⁴ Die vollständige Mitgliedschaft in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft war kein kurzfristig erreichbares Ziel.⁴⁵ Zusätzlich war die Türkei zu diesem Zeitpunkt aufgrund des Zusammenbruchs des amerikanischen Finanzsystems gezwungen, sich hinsichtlich von Kreditgebern anders zu orientieren.⁴⁶ Auch hatte der zuvor gestellte Antrag der Republik Griechenlands auf Mitgliedschaft für die türkische Republik große politische und wirtschaftliche Bedeutung, da Griechenland als

Das Assoziationsrecht EWG/Türkei, 2013/2013. Dies ist nur eine knappe Darstellung, in der weiteren Untersuchung wird auf verschiedene Aspekte vertieft Bezug genommen.

³⁹ J. Herrmann, Das Institut der Assoziierung, S. 234–235.

⁴⁰ *Beschluss Nr. 3/9119 der türkischen Regierung*: UNO-Deklaration der Menschenrechte vom 10.12.1948 ist innerstaatlich verbindlich.

⁴¹ Nach dreimaliger Stellung des Aufnahmeantrags im März, August und September 1950 wurde die Türkei trotz des sowjetischen Widerstandes am 18.2.1952 zusammen mit Griechenland in die NATO aufgenommen; hierzu ausführlich K.-D. Grothusen, Außenpolitik; in: *Grothusen* (Hrsg.), Südosteuropa-Handbuch IV: Türkei, S. 89 (107–109).

⁴² Beitritt zur OEEC 1948 aufgrund der Intervention der USA, die als Partner der Türkei in einem Militärabkommen vom 12.7.1947 ein starkes Interesse an der Einbindung der Türkei in die westliche Wirtschaft als „Bollwerk“ gegen die Sowjetunion hatte.

⁴³ Auf Einladung des Ministerrates des Europarates in seiner ersten Sitzung vom 8.8.1949 hinterlegte die Türkei die Beitrittsurkunde und nahm am 9.8.1949 durch den türkischen Außenminister erstmals an einer Sitzung des Ministerrates teil. Die Ratifizierung des Statuts des Europarates erfolgte rückwirkend zum 8.8.1949 am 12.12.1949 durch die Große Nationalversammlung der Türkei. Die Türkei ist auch der EMRK beigetreten.

⁴⁴ H. Gümrükçü, EU-Türkei-Beziehungen; in: *Lichtenberg et al.* (Hrsg.), *Gastarbeiter – Einwanderer – Bürger*, S. 27 (27). *Papa* spricht von „Turkey’s traditional Europe vocation“ G.-P. *Papa*, *Relations*; in: *Gumpel* (Hrsg.), *Die Türkei auf dem Weg in die EG*, S. 47 (47); ebenso M. *Birand*, *Die Beziehungen der Türkei*; in: *Özak et al.* (Hrsg.), *Die Türkei im Umbruch*, S. 187 (189).

⁴⁵ *Birand* behauptet, dass bereits zu Beginn, bei Abschluss des Abkommens, keine der Vertragsparteien je mit der Verwirklichung einer Vollmitgliedschaft rechnete, M. *Birand*, *Die Beziehungen der Türkei*, S. 187 (187).

⁴⁶ H. *Kramer*, Die EG und die Türkei, S. 30f.; M. *Birand*, *Die Beziehungen der Türkei*, S. 187 (189–190): Er weist auch auf die ökonomische Bedeutung hinsichtlich der Exportkonkurrenz zu Griechenland hin.