

## Azar Aliyev

# Architektur der eurasischen Integration: Wirtschaftsgemeinschaft, Zollunion, Gemeinsamer Wirtschaftsraum, Wirtschaftsunion

## I. Geschichte der eurasischen Integration

Die Geschichte der Integrationsversuche im postsowjetischen Raum ist einer vertieften interdisziplinären Untersuchung wert. Trotz der katastrophalen Folgen des Zusammenbruchs der Sowjetunion für ihre Wirtschaften konnten die Nachfolgestaaten während eines Zeitraums von zehn Jahren keine funktionierende Wirtschaftszusammenarbeit zustande bringen.<sup>1</sup> Im Zusammenhang mit der Auflösung der Sowjetunion wurde die Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS) gegründet,<sup>2</sup> eine internationale Organisation, die die wirtschaftlichen Beziehungen unter den neuen Republiken aufrechterhalten sollte. Die Mitgliedsstaaten der GUS haben am 24. September 1993 den Vertrag über die Gründung einer Wirtschaftsunion unterschrieben.<sup>3</sup> Dieses Dokument sieht die Schaffung des Freihandelsraums, die Gründung der Zollunion, die Gewährleistung des Verkehrs von Kapital, Waren, Dienstleistungen und Arbeitskräften und die Schaffung einer Währungsunion vor (Art. 4). Entsprechend diesen Vorgaben wurde die Vereinbarung über die Schaffung einer Freihandelszone<sup>4</sup> am 15. April 1994 unterschrieben. Bereits Mitte der 1990er-Jahre war aber klar, dass nicht alle Mitglieder der GUS im gleichen Maße an einer Integration interessiert sind. Während sich Aserbaidschan und Georgien auf die Schaffung und Umsetzung eines Systems zur vertraglichen Absicherung der Förderung und des Absatzes des aserbaidschanischen Öls konzentrierten und dementsprechend die Kooperation mit den westlichen Staaten betrieben, verfolgten Belarus, Kasachstan und die Russische Föderation die Idee einer postsowjetischen Integration. Die übrigen Staaten, insbesondere die Ukraine und Usbekistan, waren oft unentschieden und änderten ihre Positionen noch mehrmals.

So gründeten Aserbaidschan, Georgien, Ukraine und Moldau 1997 eine eigene Organisation – GUAM.<sup>5</sup> Diese Organisation hat aber keine nennenswerten Erfolge im Bereich der wirtschaftlichen Zusammenarbeit erzielen können. Für wenige Jahre wurde auch Usbekistan zum Mitglied von GUAM (die Organisation hieß in dieser Zeit GUUAM),

<sup>1</sup> Zu Integrationsprozessen s. *Zhenis Kembayev, Legal Aspectsofthe Regional Integration Processes in the Post-Soviet Area*, München, 2009; *Rilka Dragneva/Joop de Kort, The Legal Regime for Free Trade in the CIS*, *International and Comparative Law Quarterly (ICLQ)* 56 (2007), S. 233-266; *Владимир Александрович Троицкий, Формы экономической интеграции государств-участников Содружества Независимых государств (Troickij, Wirtschaftliche Integration in der GUS)*, Санкт-Петербург 2008.

<sup>2</sup> Соглашение от 08.12.1991 „О создании Содружества Независимых Государств“ (Übereinkommen v. 08.12.1991 über die Gründung der GUS) und Протокол от 21 декабря 1991 года к Соглашению „О создании содружества Независимых Государств“, (Protokoll v. 08.12.1991 über die Gründung der GUS), Ведомости СНД и ВС РФ 51|1991, ст. 1798.

<sup>3</sup> Договор стран СНГ от 24.09.1993 „О создании Экономического союза“ (Übereinkommen der GUS-Staaten v. 24.09.1993 über die Gründung einer Wirtschaftsunion), Бюллетень международных договоров 1|1995.

<sup>4</sup> Соглашение стран СНГ от 15.04.1994 „О создании зоны свободной торговли“ (Übereinkommen der GUS-Staaten v. 15.04.1994 über die Schaffung einer Freihandelszone), Бюллетень международных договоров 9|1994.

<sup>5</sup> GUAM ist ein Akronym aus den Namen der Mitgliedsstaaten. Webseite der Organisation: <http://guam-organization.org>.

trat aber 2005 aus der Organisation wieder aus.<sup>6</sup> Belarus und die Russische Föderation waren ihrerseits mit dem Tempo der postsowjetischen Integration unzufrieden und haben eine tiefere Zusammenarbeit beschlossen und 1997 einen Unionsstaat Russland-Belarus gegründet.<sup>7</sup> Der Vertrag über den Unionsstaat sieht eine weitgehende Integration der beiden Mitgliedsstaaten vor. Diese Initiative wurde eine Weile aktiv verfolgt. Seit 1999, als die Integrationsversuche im weiteren Rahmen, mit Beteiligung von Kasachstan, Kirgisistan und Tadschikistan intensiviert wurden, steht der Unionsstaat nicht mehr im Fokus der Politik.

Ungeachtet der alternativen Integrationsversuche blieben Belarus, Kasachstan und die Russische Föderation weiterhin auf dem Weg der Integration im Rahmen der GUS und unterschrieben am 20. Januar 1995 eine Vereinbarung über eine Zollunion.<sup>8</sup> Kirgisistan schloss sich 1996 der Zollunion an.<sup>9</sup> Sowohl die Vereinbarung über die Freihandelszone 1994 als auch über die Zollunion, genauso wie viele andere Abkommen im Rahmen der GUS, enthielten aber keine Durchsetzungsmechanismen und blieben weitestgehend wirkungslos.<sup>10</sup>

Nach der Wirtschaftskrise in Russland 1998 schlossen die Mitgliedsstaaten der Zollunion 1996 (Belarus, Kasachstan, Kirgisistan, die Russische Föderation) und Tadschikistan am 26. Februar 1999 noch einen Vertrag über eine Freihandelszone und Zollunion.<sup>11</sup> Dieser Vertrag bezieht sich in der Präambel auf alle bereits im Rahmen GUS geschlossenen Verträge und wiederholt die gesetzten Ziele. Die Vertragsstaaten waren sich darüber im Klaren, dass eine ökonomische Integration ohne verbindliche Vorschriften und wirksame Strukturen unmöglich ist und dass die Strukturen der GUS dieser Aufgabe nicht gewachsen sind. Um diese Lücke zu schließen und eine effektive Organisation zu schaffen, gründeten schließlich Belarus, Kasachstan, Kirgisistan, die Russischen Föderation und Tadschikistan am 10. Oktober 2000 die Eurasische Wirtschaftsgemeinschaft (EAWG).<sup>12</sup>

<sup>6</sup> Zur Mitgliedschaft von Usbekistan in der EAWG s. weiter unten unter II. 1.

<sup>7</sup> Договор между РФ и Республикой Беларусь от 02.04.1997 „О Союзе Беларусь и России“ (Übereinkommen zwischen der RF und Republik Weißrussland v. 02.04.1997 über die Russland-Belarus Union), Собрание законодательства РФ 30|1997, ст. 3596, ersetzt durch den Договор между РФ и Республикой Беларусь от 08.12.1999 „О создании Союзного государства“ (Übereinkommen zwischen der RF und Republik Weißrussland über die Gründung eines Unionsstaates v. 08.12.1999), Собрание законодательства РФ 7|2000, ст. 786,

<sup>8</sup> Соглашение стран СНГ от 20.01.1995 „О Таможенном союзе“ (Übereinkommen der GUS-Staaten v. 20.01.1995 über eine Zollunion), Собрание законодательства РФ 42|2007, ст. 4938.

<sup>9</sup> Договор о присоединении Киргизской Республики к Соглашениям о Таможенном союзе (Übereinkommen über den Beitritt der Republik Kirgistan zur Zollunion), unterzeichnet in Moskau am 29.03.1996, Российская газета (Ведомственное приложение) 88|1996.

<sup>10</sup> Н. Шумский, Совершенствование организационно-правовой основы деятельности Содружества Независимых Государств (Šumskij, Verbesserung rechtsorganisatorischer Grundlagen der GUS), Законодательство и экономика 9|2007, S. 18; Женис Кембаев, Международная экономическая интеграция: разновидности и некоторые основные закономерности (Kembayev, Internationale Wirtschaftsintegration), Журнал российского права, 10|2008; Christoph Schewe/Azar Aliyev, The Customs Union and the Common Economic Space of the Eurasian Economic Community: Eurasian Counterpart to the EU or Russian Domination?, GYIL, 54|2011, S. 568 ff.

<sup>11</sup> Договор о Таможенном союзе и Едином экономическом пространстве (Übereinkommen über die Zollunion und den Gemeinsamen Wirtschaftsraum), unterzeichnet am 26.02.1999 in Moskau, Собрание законодательства РФ, 42|2001, ст. 3983.

<sup>12</sup> Договор об учреждении Евразийского экономического сообщества, Übereinkommen zur Gründung von EAWG), unterzeichnet am 10.10.2000 in Astana, Собрание законодательства РФ 7|2002, St. 632, auf Englisch: <http://evrazes.com/docs/view/95> (EAWG-Statut).

Viele Beobachter bewerteten damals auch diese Initiative skeptisch.<sup>13</sup> Diese Sichtweise schien sich zu bestätigen, als 2003 Belarus, Kasachstan, die Russische Föderation und die Ukraine außerhalb der EAWG einen Vertrag über einen Gemeinsamen Wirtschaftsraum (GWR-Vertrag)<sup>14</sup> schlossen. Die Zusammenarbeit im Rahmen der EAWG nahm aber dennoch eine positive Wendung. Im Jahre 2007 haben drei Mitglieder der EAWG – Belarus, Kasachstan und Russland – beschlossen, eine Zollunion im Rahmen der EAWG (Zollunion) zu gründen.<sup>15</sup> Durch die Gründung der Zollunion verwirklichten die Mitgliedsstaaten die Vorgaben des Vertrags über die Freihandelszone und Zollunion aus dem Jahr 1999. Bereits am 6. Juli 2010 trat das Zollgesetzbuch dieser neuen Zollunion<sup>16</sup> in Kraft. Dadurch wurde ein einheitliches Zollterritorium geschaffen und grundsätzlich einheitliche Regeln für den Handel mit den Drittstaaten festgelegt. Die Schaffung eines gemeinsamen Zollterritoriums wird aber oft als eine Illusion kritisiert. Auf der einen Seite bleiben viele Waren, die immer noch verzollt werden müssen,<sup>17</sup> andererseits wird oft die Verstärkung der nichttarifären Handelshemmnisse beklagt.<sup>18</sup> Innerhalb der folgenden zwei Jahren unterschrieben und ratifizierten die Mitgliedstaaten der Zollunion siebzehn Verträge über die Zusammenarbeit in den Bereichen: Makroökonomie, Kapitalverkehrsfreiheit und Währungspolitik, Energie, Transport, Informationstechnologien, Arbeitskraftsfreiheit und Technische Regulierung.<sup>19</sup> Am 18. November 2011 wurde die Gründung eines Gemeinsamen Wirtschaftsraums (GWR) zum 1. Januar 2012 in einer Deklaration verkündet (im Folgenden -Deklaration).<sup>20</sup> Der GWR ist der nächste Schritt der Integration und hat ähnlich wie der europäische Binnenmarkt das Ziel, Freiheit für Verkehr von Waren, Dienstleistungen, Kapital und Arbeitsressourcen auf dem Gebiet der Mitgliedstaaten zu gewährleisten. Zugleich ist der GWR eine Zwischenstufe auf dem Weg zur Gründung einer Eurasischen Wirtschaftsunion. Der Vertrag über die Eurasische

<sup>13</sup> Г.Г. Шинкарецкая, Есть ли будущее у ЕврАзЕС? (Šinkareckaja, Gibt es eine Zukunft für die EAWG?) Gosudarstvo i pravo 11|2004, S. 73; Александр Ковалев, Международное экономическое право и правовое регулирование экономической деятельности (Kovalev, Internationales Wirtschaftsrecht), Moskau 2007, S. 339f.

<sup>14</sup> Соглашение о формировании Единого экономического пространства (Вместе с „Концепцией формирования...“) (Abkommen über die Gründung der Freihandelszone v. 19.09.2003), geschlossen am 19.19.2003 in Jalta. Neben den fünf EAWG Mitgliedern wurde dieser Vertrag auch von der Ukraine unterzeichnet. Kurze Zeit später ereignete sich die „orange Revolution“, die Integrationsbestrebungen mit Russland wurden verdrängt.

<sup>15</sup> Договор от 06.10.2007 о создании единой таможенной территории и формировании таможенного союза (Übereinkommen v. 06.10.2007 über die Gründung einer Zollunion), unterzeichnet am 06.10.2007 in Duschanbe, Собрание законодательства РФ 12|2011, ст. 1552.

<sup>16</sup> Таможенный кодекс Таможенного союза (приложение к Договору о Таможенном кодексе Таможенного союза, принятому Решением Межгосударственного Совета ЕврАзЭС на уровне глав государств от 27.11.2009 N 17) (Zollgesetz der Zollunion v. 27.11.2009), Собрание законодательства РФ 50|2010, ст. 6615.

<sup>17</sup> Ausgenommen bleiben immer noch einige sensible Bereiche wie etwa die Erhebung von Zöllen auf Öl, Gas und auf die daraus hergestellten Produkte. Dies sorgt für teilweise heftige Verstimmungen zwischen Belarus und Russland, <http://www.rosbalt.ru/exussr/2013/10/11/1186722.html>; Eike Albrecht/Alexey Vinogradov, Tarifäre und nichttarifäre Handelshemmnisse in der Zollunion, in: Dirk Ehlers/Hans-Michael Wolfgang/Ulrich Jan Schröder (Hrsg.), Rechtsfragen der Eurasischen Zollunion Frankfurt am Main 2011, S. 147, 153.

<sup>18</sup> Zuletzt Präsident Nasarbajew, <http://www.echo.msk.ru/news/1184154-echo.html>.

<sup>19</sup> Решение N 158 Комиссии Таможенного союза Об организации работы по формированию Единого экономического пространства Республики Беларусь, Республики Казахстан и Российской Федерации на 2010 - 2011 гг. (Beschluss Nr. 158 v. 27.01.2010 über die Gründung eines gemeinsamen Wirtschaftsraums zwischen Weißrussland, Kasachstan und Russland).

<sup>20</sup> Декларация от 18.11.2011 „О евразийской экономической интеграции“ (Deklaration zur wirtschaftlichen Integration) v. 18.11.2011, [www.eurasiancommission.org](http://www.eurasiancommission.org).

Wirtschaftsunion (Unionsvertrag) soll bereits 2015 in Kraft treten. Zurzeit laufen Arbeiten am Entwurf des Unionsvertrags, der bereits im Mai 2014 vorliegen soll.<sup>21</sup> Im Unionsvertrag sollen zahlreiche Verträge im Rahmen der Zollunion und GWR in einem Dokument zusammengeführt werden. Außerdem soll gemäß der Deklaration im Rahmen der Wirtschaftsunion die Politik der Mitgliedsstaaten im Bereich Makroökonomik, Haushalt und Wettbewerb koordiniert, die Waren-, Dienstleistungs-, Kapital- und Arbeitsmärkte reformiert sowie Transport-, Elektrizität- und Telekommunikationsnetzwerke geschaffen werden.

Die Ergebnisse der Zusammenarbeit im Rahmen der EAWG sind auf den ersten Blick glänzend. In einer kurzen Zeit wurde eine Vielzahl von verbindlichen Dokumenten in Kraft gesetzt. Die Geschwindigkeit der Entwicklung hat aber ihren Preis: Oft werden die neuen Regelungen sehr schnell vorbereitet und nicht mal die zuständigen Behörden schaffen es, rechtzeitig auf die Änderungen zu reagieren, geschweige denn die breite Öffentlichkeit.<sup>22</sup> Oft wird die Liberalisierung des Geschäftsverkehrs durch die Verschärfung anderer Vorschriften relativiert.<sup>23</sup> Auf der anderen Seite konnten die Mitgliedsstaaten, trotz der ernsthaften Meinungsverschiedenheiten,<sup>24</sup> immer notwendige Kompromisse finden. Die wirtschaftliche Zusammenarbeit im Rahmen der EAWG wird durch die Kooperation der Mitgliedsstaaten und Armenien in einer regionalen Sicherheitsorganisation, der Organisation des Vertrags über kollektive Sicherheit, ergänzt.<sup>25</sup>

Ob die eurasische Integration auch langfristig ein Erfolg wird, hängt nicht zuletzt von der Belastbarkeit der Strukturen und dem gemeinsamen Interesse der Mitgliedsstaaten an der Integration ab. In der Zwischenzeit wurden auch die Integrationsprojekte im weiteren Kreis der GUS-Länder aktiviert. Am 18. Oktober 2011 unterschrieben die GUS-Staaten, mittlerweile ohne Georgien,<sup>26</sup> mit Ausnahme von Aserbaidschan, Usbekistan und Turkmenistan den Vertrag über die Freihandelszone,<sup>27</sup> der den Vertrag über die Freihandelszone vom 15. April 1994 ersetzt hat.<sup>28</sup> Der neue Vertrag enthält aber eine Mehrzahl von Ausnahmen, die die Erfolgsaussichten des Projekts wesentlich mindern.<sup>29</sup>

<sup>21</sup> План мероприятий по подготовке проекта Договора о Евразийском экономическом союзе (Plan der Vorbereitungsmaßnahmen zum Übereinkommen über die Wirtschaftsunion) v. 14.03.2013 № 18; der Außenminister der Republik Kasachstan hat die Einhaltung des Plans bestätigt, <http://www.primeminister.kz/news/show/21/dogovor-o-sozdaniu-evrazijskogo-ekonomicheskogo-sojuza-budet-podgotovlen-1-maja-2014-goda-mid-rk/12-08-2013?lang=en>.

<sup>22</sup> Kozyrin, A. N., Das Zollrecht der Zollunion: Das Verhältnis zwischen supranationalem und nationalem Zollrecht, *Dirk Ehlers/Hans-Michael Wolfgang/Ulrich Jan Schröder* (Hrsg.), Rechtsfragen der Eurasischen Zollunion, Frankfurt am Main 2011, S. 37, 44.

<sup>23</sup> So beklagte *Präsident Nasarbajew* die Verschärfung der nicht-tarifären Handelshemmnisse, insbesondere durch technische Vorschriften. Dadurch wäre der positive Effekt die Abschaffung von Zöllen faktisch vernichtet, <http://www.zakon.kz/4582910-n.nazarbaev-vyrazil-kritiku-v.html>.

<sup>24</sup> Bereits das Inkrafttreten des Zollgesetzbuches der Zollunion war von einem Streit zwischen Russland und Belarus überschattet, <http://www.rg.ru/2010/06/15/ts.html>.

<sup>25</sup> Устав Организации Договора о коллективной безопасности (Statut zur kollektiven Sicherheit), beschlossen am 07.10.2012 in Kischinau, Собрание законодательства РФ 3|2004, Ст. 163; Протокол от 10.12.2010 на основании абз. 2 ст. 27 (Protokoll auf der Grundlage des Art. 27 Abs. 2) v. 10.12.2010.

<sup>26</sup> Решение Совета глав государств СНГ „Об участии Грузии в международных договорах и решениях органов Содружества Независимых Государств“ (Entscheidung der Staatschefs der GUS „Über die Mitgliedschaft von Georgien in den Übereinkommen und Entscheidungen der Organe der GUS“ vom 09.10.2009, KonsultantPlus).

<sup>27</sup> Договор о зоне свободной торговли (Übereinkommen über die Freihandelszone), unterzeichnet am 18.10.2011 in St. Petersburg, Собрание законодательства РФ 40|2012, ст. 5340.

<sup>28</sup> Fn. 4.

<sup>29</sup> Anhang zum Vertrag, Fn. 27.

## II. EAWG, Zollunion, GWR, Eurasische Wirtschaftsunion

Die Eurasische Wirtschaftsgemeinschaft wurde als eine internationale Organisation gegründet und hat Beobachterstatus der UNO-Generalversammlung inne. Die Zollunion wird offiziell als Zollunion im Rahmen der EAWG bezeichnet (Art. 1 Pkt. 1 Zollgesetzbuch der Zollunion).<sup>30</sup> Einer der siebzehn GWR-Verträge – der Vertrag über Handel mit Dienstleistungen und Investitionen – nimmt dagegen Bezug nicht nur auf die EAWG, sondern auch auf den Vertrag über den Gemeinsamen Wirtschaftsraum aus dem Jahr 2003 zwischen Belarus, Kasachstan, der Russischen Föderation und der Ukraine,<sup>31</sup> obwohl dieser Vertrag nicht im Rahmen der EAWG unterzeichnet wurde. Die Zollunion und der GWR verselbstständigen sich zunehmend, unter anderem durch Gründung eigener Organe<sup>32</sup> und selbstständiges Auftreten nach außen.<sup>33</sup> Die EAWG ist in den letzten Jahren angesichts der schnellen Entwicklungen innerhalb der Zollunion und GWR immer weniger erwähnt worden. Eine ähnliche Entwicklung haben viele andere eurasische Integrationsprojekte und -institute durchgemacht. So besteht der Unionsstaat Russland-Belarus dem Wortlaut der Verträge nach formal weiter,<sup>34</sup> obwohl dieses Projekt faktisch längst nicht mehr verfolgt wird.<sup>35</sup> Heute ist die EAWG faktisch eine Vorstufe zum Beitritt zur Zollunion und/oder zum GWR. Präsident Nasarbajew besteht auf der Abschaffung der EAWG nach der Gründung der Eurasischen Union.<sup>36</sup>

### 1. Mitgliedschaft

Sowohl die EAWG als auch der GWR sind offen für den Beitritt anderer Staaten (Art. 9 EAWG-Vertrag, Art. VII GWR-Vertrag, Deklaration). Die Zollunion ist für den Beitritt der Mitgliedsstaaten der EAWG offen (Art. 4 Protokoll über Inkrafttreten des Vertrag über die Zollunion<sup>37</sup>). Um der EAWG beizutreten, muss der Kandidat die von dem Zwischenstaatlichen Rat identifizierten Abkommen unterzeichnen bzw. ratifizieren (Art. 9 EAWG-Vertrag). Der Beitritt zur Zollunion und zum GWR erfordert dagegen die Mitgliedschaft in allen Abkommen (Art. 4 Protokoll über Inkrafttreten des Vertrag über die Zollunion bzw. Art. VII GWR-Vertrag). Darüber hinaus wird Erfüllung bestimmter makroökonomischer Bedingungen vorausgesetzt. Das Vorhandensein und die Einzelheiten der makroökonomischen Bedingungen sind aber in den Verträgen nicht erwähnt.

<sup>30</sup> Fn. 16.

<sup>31</sup> Fn.14.

<sup>32</sup> S. dazu weiter im Text unter II. 2.

<sup>33</sup> Vgl. etwa Memoranda mit den internationalen Organisationen und unabhängigen Staaten, in denen die EAWG gar nicht erwähnt wird, <http://www.eurasiancommission.org/ru/nae/news/Documents/Меморандум ЕЭК Украина.pdf>.

<sup>34</sup> Erst am 12.12.2012 hat die Kommission ein Memorandum mit dem ständigen Komitee des Unionsstaates unterschrieben.

<sup>35</sup> So auch *Прудентов Р.В.*, Некоторые проблемы российского конституционного права в сфере наднационального регулирования (*Prudentov*, Russisches Verfassungsrecht und supranationales Recht), Конституционное и муниципальное право 4|2011.

<sup>36</sup> <http://www.gazeta.ru/business/2013/10/24/5722545.shtml>.

<sup>37</sup> Протокол о порядке вступления в силу международных договоров, направленных на формирование договорно-правовой базы Таможенного союза, выхода из них и присоединения к ним (Protokoll über das Inkrafttreten internationaler Übereinkommen über die Zollunion) vom 6.10.2007 in Duschanbe, Собрание законодательства РФ. 21 марта 12|2011, Ст. 1554.

Am 25. Januar 2006, also nur ein Jahr nach dem Austritt aus dem GUUAM,<sup>38</sup> ist Usbekistan, innerhalb kurzer Zeit, vollständiges Mitglied der EAWG geworden.<sup>39</sup> Bereits zwei Jahre später trat Usbekistan jedoch wieder aus der EAWG aus.<sup>40</sup> Das einfache Aufnahmeverfahren, das im Fall von Usbekistan noch durch die Freude über Übergang eines neuen Mitglieds aus der „Konkurrenzorganisation“ beschleunigt wurde, hat sich als nicht nachhaltig erwiesen. Heute ist das Interesse anderer Staaten an einem EAWG-Beitritt aber eher verhalten. Die Beobachterstaaten der EAWG, Armenien und die Ukraine, verhandeln nicht mehr über einen Beitritt zur EAWG, sondern direkt zur Zollunion und zum GWR, obwohl die Mitgliedschaft in der EAWG eine Voraussetzung der Mitgliedschaft in der Zollunion ist. Die Beitrittsfragen werden sehr wahrscheinlich einheitlich in dem Vertrag der Eurasischen Wirtschaftsunion geregelt werden.

Seit der Gründung der Zollunion wird über die Beitrittsbestrebungen von Kirgisistan und Tadschikistan berichtet. Kirgisistan hat die Beitrittsverhandlungen mit den Mitgliedsstaaten der Zollunion aufgenommen, eine Roadmap liegt im Entwurf vor und soll bald verabschiedet werden.<sup>41</sup> Es soll lediglich um die Erfüllung der wirtschaftlichen Voraussetzungen gehen.<sup>42</sup> Die Beitrittsverhandlungen mit Tadschikistan wurden dagegen noch nicht aufgenommen. Als eine der Voraussetzungen für die Aufnahme der Verhandlungen wurde der Beitritt von Kirgisistan erwähnt, da es zurzeit keine gemeinsame Grenze zwischen Tadschikistan und der Zollunion gibt. Das Fehlen der gemeinsamen Grenze wird aber die Aufnahme der Beitrittsverhandlungen mit Armenien nicht verhindern können.<sup>43</sup> Es ist sehr wahrscheinlich, dass die wahren Gründe für die abweichende Haltung der Zollunion gegenüber Tadschikistan an andere Stelle zu suchen sind. Als Beispiel können die Migrationspolitik<sup>44</sup> sowie die hohen Schulden von Tadschikistan gegenüber USA und China genannt werden.<sup>45</sup>

Noch komplexer ist die Situation mit dem Beitritt von drei anderen potentiellen Kandidaten – Armenien, Moldau und der Ukraine. Alle drei Staaten führen parallel Verhandlungen mit der EU über den „Deep and Comprehensive Free Trade Agreement“ (DCFTA).<sup>46</sup> Sowohl die EU<sup>47</sup> als auch die Russische Föderation<sup>48</sup> haben mehrmals erklärt, dass eine gleichzeitige Beteiligung an zwei Integrationsprozessen ausgeschlossen ist. Die Paraphierung der DCFTA ist für Ende November geplant. Alle drei Staaten erklärten zwar immer wieder ihren Kurs hin zu einer europäischen Integration, sind aber

<sup>38</sup> S. dazu oben S. 2.

<sup>39</sup> Протокол от 25.01.2006 „О присоединении Республики Узбекистан к Договору об учреждении Евразийского экономического сообщества от 10 октября 2000 года“ (Protokoll v. 25.01.2006, zum Beitritt der Republik Usbekistan zur EAWG), Собрание законодательства РФ, 05|2007, ст. 559.

<sup>40</sup> Решение N 959 Интеграционного Комитета Евразийского экономического сообщества „О приостановлении участия Республики Узбекистан в работе органов Евразийского экономического сообщества“ (Beschluss Nr. 959 über die Einstellung der Tätigkeit der Republik Usbekistan im Rahmen der Organe der EAWG), unterzeichnet am 26.11.2008 in Moskau.

<sup>41</sup> <http://www.rg.ru/2013/10/02/soyuz.html>.

<sup>42</sup> Zuletzt Kirgisistan die Gründung eines Hilfsfonds für die Beitrittskandidaten vorgeschlagen. <http://rus.azattyq.org/archive/news/20130926/360/360.html?id=25117907>.

<sup>43</sup> <http://www.newskaaz.ru/politics/20130911/5535799.html>.

<sup>44</sup> Die genaue Zahl der Gastarbeiter aus Tadschikistan ist nicht bekannt, sie steuern aber einen erheblichen Teil des tadschikischen BIP bei.

<sup>45</sup> <http://dw.de/p/18S2r>.

<sup>46</sup> Veronika Movchan/Volodymyr Shportyuk, EU-Ukraine DCFTA: the Model for Eastern Partnership Regional Trade Cooperation, CASE Network Studies & Analyses, 445/2012.

<sup>47</sup> [http://eeas.europa.eu/armenia/index\\_en.htm](http://eeas.europa.eu/armenia/index_en.htm).

<sup>48</sup> [http://www.gazeta.ru/business/news/2013/09/25/n\\_3209441.shtml](http://www.gazeta.ru/business/news/2013/09/25/n_3209441.shtml).

ziemlich starkem Druck seitens Russlands ausgesetzt.<sup>49</sup> Armenien und die Ukraine haben bereits die Paraphierung abgelehnt. Armenien hat bereits seine Wahl zugunsten der eurasischen Integration getroffen.

## 2. Organe

### a) Zwischenstaatlicher Rat/Oberster Eurasischer Wirtschaftsrat

Das oberste Organ der EAWG ist der Zwischenstaatliche Rat (Art. 5 EAWG-Vertrag).<sup>50</sup> Dieses Organ ist zweistufig organisiert. Das Zwischenstaatliche Rat kann sowohl auf Ebene der Staatschefs als auch der Regierungschefs zusammentreten (Art. 5 EAWG-Vertrag). Die Staatschefs treffen sich mindesten einmal und die Regierungschefs mindestens zweimal im Jahr (Art. 5 EAWG-Vertrag). Alle Entscheidungen werden durch Konsensus beschlossen, die Mitglieder müssen also nicht für die Entscheidung stimmen; es reicht, wenn sie sich enthalten (Art. 13 Pkt. 1 EAGW-Vertrag). Eine Ausnahme stellen die Entscheidungen über die Beendigung der Mitgliedschaft eines Staates dar; hier ist ein Konsensus der verbleibenden Staaten ausreichend.<sup>51</sup>

Bis November 2011 war der Zwischenstaatliche Rat auch das oberste Organ der Zollunion, wobei ausschließlich die Staats- oder Regierungschefs der Mitglieder der Zollunion über die Fragen der Zollunion entscheiden durften. Seit dem Treffen am 19. November 2011, als die Deklaration über die eurasische Integration beschlossen wurde, nennt sich das oberste Organ der Zollunion und des GWR Oberster Eurasischer Wirtschaftsrat. Dabei handelt es sich lediglich um eine Namensänderung, da keine neuen Vorschriften zur Regulierung des neuen Obersten Eurasischen Wirtschaftsrats vorliegen.

Als oberstes Organ kann der Zwischenstaatliche Rat/Eurasische Wirtschaftsrat über alle zentralen Fragen, die im Rahmen der völkerrechtlichen Verträge der EAWG, der Zollunion oder dem GWR übertragen wurden, entscheiden. Die Kompetenz des Zwischenstaatlichen Rats wird in dem EAWG-Vertrag nur knapp geregelt werden (Art. 5 EAWG-Vertrag). Viele Fragen sind in einer Verordnung des Zwischenstaatlichen Rats geregelt.<sup>52</sup> Es ist problematisch, dass ein Organ seine Kompetenzen selbst bestimmt. Eine Regelung in einem völkerrechtlichen Vertrag wäre sinnvoll. Es ist zu erwarten, dass der neue Unionsvertrag die Kompetenz des Eurasischen Wirtschaftsrats neu definieren wird.

### b) Interparlamentarische Versammlung

Die Tradition der Beteiligung der nationalen Parlamente in den Integrationsprozessen im postsowjetischen Raum geht auf die ersten Integrationsversuche im Rahmen der GUS zurück.<sup>53</sup> Die Interparlamentarische Versammlung der GUS besteht aus den Delegationen der Parlamente der Mitgliedsstaaten und hat ausschließlich beratende Funktion. Das Hauptziel dieses Organs ist die Harmonisierung der nationalen Gesetzgebung im Sinne

<sup>49</sup> [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_Data/docs/pressdata/EN/foraff/139062.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/foraff/139062.pdf).

<sup>50</sup> Schewe/Aliyev, Fn. 10, 574f.

<sup>51</sup> Pkt. 8 Решение N 3 Межгосударственного Совета Евразийского экономического сообщества „О Положении о Межгосударственном Совете Евразийского экономического сообщества“ (Бесchluss des EAWG-Rates Nr. 3), verabschiedet am 31.05.2001 in Minsk.

<sup>52</sup> Fn. 25.

<sup>53</sup> Interparlamentarische Versammlung der GUS-Staaten ist bis heute aktiv, <http://www.iacis.ru/eng/>.

der Integrationsvorhaben. Eine identische Struktur wurde auch im EAWG-Vertrag vorgesehen (Art. 3 bzw. 7). Seit dem Inkrafttreten des EAWG-Gerichtsstatuts ist die interparlamentarische Versammlung der EAWG mit der Ernennung der Richter des EAWG-Gerichts beauftragt worden. Die Kandidaten für die Richterposten werden aber von dem Zwischenstaatlichen Rat der EAWG nominiert. Faktisch bestätigt die Interparlamentarische Versammlung die Richter im Amt, da die Anzahl der vom Zwischenstaatlichen Rat nominierten Kandidaten der Anzahl der Richterposten entspricht.

Die Interparlamentarische Versammlung der EAWG war das einzige Organ, das in den weiteren Stufen der Integrationsprozesse im Rahmen von Zollunion und GWR nicht erwähnt wurde. In der Presse wird berichtet, dass Russland die Gründung eines Parlaments im Rahmen der künftigen Eurasischen Union befürworte,<sup>54</sup> die beiden anderen Mitgliedsstaaten aber dagegen seien.<sup>55</sup> Angesichts des Umstandes, dass die Bevölkerung von Kasachstan und Belarus zusammen weniger als ein Fünftel der Bevölkerung der Russischen Föderation ausmacht, ist diese Zurückhaltung der anderen beiden Staaten gegenüber einem direkt gewählten Parlament von Zollunion und GWR verständlich. Hier zeigt sich deutlich ein Unterschied zur Europäischen Union, wo es keine solch deutliche Dominanz eines einzigen Staates gibt. Das Fehlen eines gewählten Organs wird dennoch die demokratische Legitimation der Eurasischen Union zu einem Schwachpunkt machen. Auf der anderen Seite können die wenigsten Integrationsprozesse weltweit ein direkt gewähltes Organ vorweisen.<sup>56</sup>

### c) Integrationskomitee und Eurasische Wirtschaftskommission

Das ständige Organ der EAWG ist das Integrationskomitee (Art. 6 EAWG-Vertrag). Dieses Organ besteht aus den Vize-Regierungschefs der Mitgliedsstaaten, die mindestens einmal im Quartal zusammenkommen. In der Zeit zwischen den Sitzungen wird die Arbeit durch den Ausschuss der ständigen Vertreter wahrgenommen (Art. 6 Pkt. 2 EAWG-Vertrag). Die Arbeit dieser Gremien wird durch das Sekretariat unterstützt. Der Leiter des Sekretariats, der Generalsekretär, ist die oberste Behörde der EAWG. Damit hat die einzige Behörde der EAWG lediglich Organisations- bzw. Unterstützungsaufgaben. Die Funktionen des Integrationskomitees sind faktisch sehr beschränkt, es kann keine verbindliche Rechtsakte erlassen.<sup>57</sup> Trotz der beschränkten Kompetenzen müssen alle Entscheidungen mit 2/3 Mehrheit gefasst werden (Art. 13 Pkt. 2 EAWG-Vertrag). Die Stimmen verteilen sich entsprechend den Beiträgen der Mitglieder zum Haushalt der EAWG, dabei hat Russland immer eine Sperrminorität.<sup>58</sup>

<sup>54</sup> <http://belnovosti.by/economics/14136-v-ramkah-evrazijskogo-jeconomicheskogo-sojuza-budget-sozdan-parlament.html> .

<sup>55</sup> <http://www.astanatv.kz/news/show/id/14405.html>;  
<http://tengrinews.kz/sng/lukashenko-vidit-neobhodimosti-edinoy-valyute-politicheskoy-nadstroyke-ees-242805/> .

<sup>56</sup> Schewe/Aliyev, Fn. 10, S. 576f.

<sup>57</sup> S. unter Rechtsetzung.

<sup>58</sup> Доронина Н.Г./Лукьянова В.Ю./Семилютина Н.Г./Тиунов О.И., Международно-правовые аспекты реализации интересов Российской Федерации в связи с формированием Единого экономического пространства, Moskau 2012, S. 21 (Doronina/Lukyanova/Semiljutina/Tiunov, Russlands Interessen im Rahmen der EAWG).

Für eine wirksame Integration bedarf es aber eines unabhängigen Organs mit weitreichenden Kompetenzen, einschließlich der unmittelbaren Rechtssetzungskompetenz.<sup>59</sup> Die Wichtigkeit der Schaffung eines supranationalen Organs mit weitreichenden Kompetenzen ist den Mitgliedsstaaten der Zollunion und des GWR bewusst. Gleichzeitig mit der Unterzeichnung des Vertrags über die Gründung der Zollunion 2007<sup>60</sup> wurde die Kommission der Zollunion ins Leben berufen.<sup>61</sup> Die Kompetenzen der Kommission der Zollunion wurden im Vergleich zum Integrationskomitee wesentlich erweitert. Sie konnte unter anderem für die Mitgliedsstaaten verbindliche Rechtsnormen erlassen. Trotz der Fortschritte entsprach die Kommission der Zollunion aber nicht den Anforderungen einer tiefgreifenden Integration. Die Vormacht Russlands blieb in der Kommission der Zollunion genauso wie die problematische Zusammensetzung der Kommission – ein Vizeregierungschef pro Mitgliedsstaat – erhalten.<sup>62</sup>

Als nächster Schritt, gleichzeitig mit der Verabschiedung der Deklaration,<sup>63</sup> die die Gründung des GWR bekanntgab, wurde der Vertrag über die Eurasische Wirtschaftskommission (Kommission bzw. Kommissionsvertrag) unterschrieben.<sup>64</sup> Die Kommission ist in Art. 1 Kommissionsvertrag als ständiges Regulierungsorgan der Zollunion und des GWR definiert worden. Die Kommission wurde mit der Rechtssetzungskompetenz mit der unmittelbaren Anwendung in den Mitgliedsstaaten ausgestattet.<sup>65</sup> Die Kommission hat faktisch das zweistufige Modell des Integrationskomitees und der Kommission der Zollunion übernommen. Sie besteht aus dem Rat der Kommission und dem Kollegium der Kommission. Der Rat besteht aus den stellvertretenden Regierungschefs und ist kein ständiges Organ, sondern trifft sich regelmäßig, mindestens einmal im Quartal. Die Entscheidungen des Rats werden durch Konsensus beschlossen.

Das Kollegium ist dagegen ein ständiges Organ, das aus neun Mitgliedern besteht (drei aus jedem Mitgliedsstaat). Sollten die neuen Staaten der Zollunion bzw. GWR beitreten, müsste die Zahl der Vertreter aus jedem Staat im Kollegium geändert werden. Für den Vertrag der Eurasischen Union empfiehlt sich ein Schlüssel, der nicht in absoluten Zahlen bestimmt wird, um die Neuverhandlungen oder die unnötige Aufblähung des Kollegiums nach jedem Beitritt auszuschließen. Die Beschlüsse des Kollegiums werden entweder durch eine 2/3 Mehrheit oder auch Konsensus beschlossen (Art. 21 Kommissionsvertrag). Dabei hat jedes Mitglied des Kollegiums eine Stimme. Das Kollegium ist als ein von den Mitgliedsstaaten unabhängiges Gremium der Kommission gegründet worden. Dies wird insbesondere durch die Verteilung der Stimmen – eine Stimme pro Mitglied – zum Ausdruck gebracht. Des Weiteren kann ein Mitglied des Kollegiums nur in bestimmten Fällen auf Antrag seines Herkunftsstaates durch den Obersten Eurasischen Wirtschaftsrat abberufen werden (Art. 17 Kommissionsvertrag). Auf der anderen Seite ist aber die Liste der Fälle, die eine Abberufung erlauben, ziemlich weit definiert und schließt unter anderem die Schlechterfüllung der dienstlichen Pflichten ein

<sup>59</sup> Шинкарецкая Г.Г., Суд Евразийского экономического сообщества и Таможенного союза (*Šinkareckaja*, Das Gericht der EAWG und der Zollunion), Научный правовой журнал Международное правосудие 1(2)|2012.

<sup>60</sup> S. Fn. 15.

<sup>61</sup> Договор о Комиссии таможенного союза (Abkommen über die Kommission der EAWG), unterzeichnet am 06.10.2007 in Duschanbe, Собрание законодательства РФ 12|2011, ст. 1553,

<sup>62</sup> Schewe/Aliyev, Fn. 10, 579f.

<sup>63</sup> Fn. 20.

<sup>64</sup> Договор о Евразийской экономической комиссии (Abkommen über die Wirtschaftskommission der EAWG), unterzeichnet am 18.11.2011 in Moskau, Собрание законодательства РФ 11|2012, Ст. 1275.

<sup>65</sup> Zu verfassungsrechtlichen Bedenken in den Mitgliedsstaaten s. Schewe/Aliyev, Fn. 10. S. 593ff.

(Art. 17 Kommissionsvertrag). Damit ist die Unabhängigkeit der Mitglieder des Kollegiums nur eingeschränkt gewährleistet. In der Tat hat sich Präsident Nasarbajew über die Teilnahme der russischen Mitglieder des Kollegiums in den Sitzungen der Regierung der Russischen Föderation, wo über ihr Verhalten in der Kommission entschieden wird, beschwert.<sup>66</sup>

Trotz einiger offensichtlicher Fortschritte wie der weitgehenden Selbstständigkeit des Kollegiums und der Abschaffung der russischen Übermacht in der Kommission bleiben viele Probleme weiterhin bestehen. Der Preis für die Abschaffung der russischen Vormacht in der Kommission war der Konsensus im Kommissionsrat, der die Kompetenz für viele zentrale Entscheidungen (Tarife für sensible Produkte, technische Standards usw.) hat.<sup>67</sup> Außerdem kann jede Entscheidung des Kollegiums auf Antrag eines Mitgliedstaates oder auch eines Mitglieds des Kommissionsrats durch den Obersten Eurasischen Wirtschaftsrat aufgehoben werden (Art. 13 Kommissionsvertrag). Auch die Klagen der Kommission gegen die Mitgliedsstaaten wegen Nichterfüllung der Verpflichtungen im Rahmen der Zollunion und GWR können nur nach der Zustimmung des Kommissionsrats vor das EAWG-Gericht gebracht werden (Art. 20 Kommissionsvertrag). Dadurch können die Mitgliedsstaaten unmittelbar oder durch ihre Repräsentanten in dem Kommissionsrat faktisch die zentralen Entscheidungen der Kommission torpedieren. Die starke Stellung des faktisch unmittelbar von den Staaten abhängigen Kommissionsrats kann insbesondere mit dem Beitritt der neuen Mitglieder große Probleme bereiten. Insbesondere, wenn man berücksichtigt, dass manche der möglichen neuen Mitgliedstaaten an anderen Integrationsprojekten sehr interessiert sind.

#### d) EAGW-Gericht

Die Gründung eines EAGW-Gerichts wurde bereits in Art. 8 EAGW-Vertrag vorgesehen. Erst zehn Jahren nach der Gründung der EAWG wurde das Gerichtsstatut<sup>68</sup> unterzeichnet. Das EAWG-Gericht nahm seine Tätigkeit am 1. Januar 2012 auf. In der Zwischenzeit waren die Funktionen des EAWG-Gerichts vorübergehend auf das GUS-Gericht aufgrund eines Vertrags zwischen der EAWG und der GUS übertragen worden.<sup>69</sup> Das Gericht besteht aus jeweils zwei Richtern von jedem Staat (Art. 2 EAWG-Statut).<sup>70</sup> Die Richter werden von dem Zwischenstaatlichen Rat nominiert und von der Interparlamentarischen Versammlung der EAWG ernannt (Art. 5 Pkt. 1 EAWG-Gerichtsstatut). Das EAWG-Gericht ist zuständig für die einheitliche Anwendung der EAWG-Verträge, die Beilegung der wirtschaftlichen Streitigkeiten zwischen den Mitgliedern der EAWG in Bezug auf Entscheidungen der EAWG-Verträge und EAWG-Organe sowie die Ausle-

<sup>66</sup> <http://interfax.ru/world/txt.asp?id=336905>.

<sup>67</sup> Eine Liste der ausschließlichen Kompetenzen des Kommissionsrats ist im Anhang zum Reglement der Kommission enthalten,

[http://www.eurasiancommission.org/ru/act/trade/dotp/Documents/Регламент работы Евразийской экономической комиссии.pdf](http://www.eurasiancommission.org/ru/act/trade/dotp/Documents/Регламент%20работы%20Евразийской%20экономической%20комиссии.pdf).

<sup>68</sup> Статут Суда Евразийского экономического сообщества (Statut des EAWG-Gerichts), <http://sudevrazes.org/ru/main.aspx?guid=19121>.

<sup>69</sup> Соглашение между Евразийским экономическим сообществом и Содружеством Независимых Государств о выполнении Экономическим Судом Содружества Независимых Государств функций Суда Евразийского экономического сообщества (Übereinkommen zwischen der EurAsEC und der GUS über die Wahrnehmung der Funktionen des EurAsEC-Gerichtes durch die Gerichte der GUS), unterzeichnet am 03.03.2004 in Minsk, <http://evrazes.com/docs/view/23>

<sup>70</sup> Richter aus Belarus, Kasachstan, Tadschikistan und Russischer Föderation wurden bereits ernannt, kirgisische Richter wurden bisher noch nicht nominiert, [www.sudevrazes.org](http://sudevrazes.org).

gung der EAWG-Verträge und Entscheidungen der EAWG-Organe (Art. 13 Pkt. 1-3 EAWG-Gerichtsstatut). Die Streitigkeiten zwischen den Mitgliedsstaaten und den Organen der EAWG werden nicht erwähnt.<sup>71</sup> Verbindlich sind nur die Entscheidungen über die wirtschaftlichen Streitigkeiten zwischen den Mitgliedern der EAWG in Bezug auf Entscheidungen der EAWG-Organe und EAWG-Verträge (Art. 20 Pkt. 1 EAWG-Vertragsstatut). Die Reichweite des Begriffs „wirtschaftliche Streitigkeit“ bleibt aber unklar.<sup>72</sup> Im Zweifelsfall wird das Gericht selbst diesen Begriff auslegen müssen (Art. 13 Pkt. 6 EAWG-Gerichtsstatut).

Das EAWG-Gerichtstatut enthält Sondervorschriften über die Zuständigkeit des Gerichts für die Streitigkeiten innerhalb der Zollunion und des GWR. Über diese Streitigkeiten dürfen nur die Richter aus den Mitgliedsstaaten der Zollunion und des GWR entscheiden (Art. 24 EAWG-Gerichtstatuts). Das Gericht ist für die Streitigkeiten zwischen den Mitgliedsstaaten untereinander und/oder den Organen der Zollunion und GWR zuständig. Entscheidungen über diese Streitigkeiten sind endgültig und können nicht angefochten werden (Art. 45 Reglement des EAWG-Gerichts).<sup>73</sup> Darüber hinaus hat das Gericht die Kompetenz, auch zu entscheiden über die Beschwerden der Unternehmer gegen die Kommission sowie über die Vorlagefragen der Mitgliedsstaaten und deren Obersten Gerichte, einschließlich der Vorlagefragen der Obersten Gerichte der Mitgliedsstaaten aufgrund der Anfragen der Unternehmer (Art. 14 Pkt. 2 EAWG-Gerichtstatut). Die Verfahren mit Beteiligung der Unternehmer werden von einem speziellen Vertrag geregelt.<sup>74</sup> Diese Fälle werden durch ein Kollegium, in dem ein Richter aus jedem Mitgliedstaat teilnimmt, entschieden (Art. 8 Pkt. 1 Reglement der Verfahren über Unternehmerbeschwerden). Diese Verfahren sind erst nach der gescheiterten Beschwerde bei der Kommission, die zwei Monate für die Verhandlung in der Sache hat, zulässig. Diese Entscheidungen können vor einer Appellationsinstanz angefochten werden (Art. 9 Reglement der Verfahren über Unternehmerbeschwerden). Richter, die in der ersten Instanz über den Fall entschieden haben, dürfen nicht in der Appellationsinstanz entscheiden (Art. 9 Reglement der Verfahren über Unternehmerbeschwerden). Damit sind faktisch alle sechs Richter in jedes Verfahren mit einer Appellationsbeschwerde eingebunden. Sollte einer der Richter einen Interessenkonflikt in einem Fall haben, kann das Verfahren in der Appellationsinstanz gar nicht verhandelt werden. Eine Regelung über Ersatzrichter gibt es nicht.

Das Fehlen der Kompetenz von Instanzgerichten, Vorlagefragen zu stellen sowie das Beschwerdeverfahren vor der Kommission als zwingende Voraussetzung für Individualklagen erschweren den Zugang zum EAWG-Gericht.<sup>75</sup> Die genannten Maßnahmen können mit dem Wunsch begründet werden, das EAWG-Gericht zu entlasten und der Kommission Gelegenheit zur außergerichtlichen Streitbeilegung einzuräumen. Es ist aber offensichtlich, dass dadurch in vielen Fällen der Zugang zu dem EAWG-Gericht für die Unternehmer durch unüberwindliche Hürden verbaut wird. Ein Verfahren bis zum obersten Gericht zu bringen ist, insbesondere in Russland, wo es faktisch vier Instanzen gibt, sehr schwierig und zeitaufwendig. Die zweimonatige Beschwerdefrist bei der Kommis-

<sup>71</sup> Шинкарская, Fn. 61.

<sup>72</sup> Шинкарская, Fn. 61.

<sup>73</sup> Решение Суда Евразийского экономического сообщества от 12.07.2012 N 21 „О Регламенте Суда Евразийского экономического сообщества“ (Entscheidung des EAWG-Gerichts v. 12.07.2012 Nr. 21).

<sup>74</sup> Договор об обращении в Суд Евразийского экономического сообщества хозяйствующих субъектов по спорам в рамках Таможенного союза и особенностях судопроизводства по ним (Übereinkommen über Klagen von Wirtschaftssubjekten vor dem EAWG-Gericht), unterzeichnet am 09.12.2010 in Moskau.

<sup>75</sup> Schewe/Aliyev, Fn. 10. S. 598f.

sion kann unter Umständen sehr lang sein, insbesondere, wenn berücksichtigt wird, dass dort keine einstweiligen Maßnahmen vorgesehen sind. Trotz der genannten Schwächen ist die weitreichende Kompetenz des Gerichts eine wichtige Garantie der Stabilität der Integrationsprozesse.

### 3. Rechtsetzung

Die Grundlage der EAWG, der Zollunion und des GWR bilden die völkerrechtlichen Verträge zwischen den Mitgliedsstaaten. Darüber hinaus erlassen die einzelnen Organe Dokumente, deren Verbindlichkeit und Anwendbarkeit reichlich Stoff für Diskussionen liefert. Art. 58 Vertrag über die Zollunion und die Freihandelszone<sup>76</sup> sieht vor, dass der Zwischenstaatliche Rat die Kompetenz hat, verbindliche und direkt anwendbare Entscheidungen zu erlassen, soweit die Mitgliedsstaaten den Erlass solcher Rechtsakte für notwendig und vertretbar halten. Der Zwischenstaatliche Rat hat dementsprechend grundsätzlich die Möglichkeit, verbindliche und unmittelbar anwendbare Akte zu erlassen, sobald dies im Rahmen der internationalen Verträge eindeutig eingeräumt wurde. Der EAWG-Vertrag sieht eine andere Formel vor: Demnach müssen die Entscheidungen der Organe der EAWG durch Erlass der mit der nationalen Gesetzgebung der Mitgliedsstaaten im Einklang stehenden nationalen Rechtsakte umgesetzt werden (Art. 14 EAWG-Vertrag). Eine unmittelbare Anwendung der Rechtsakte ist nicht vorgesehen. Mit den Fragen der Verbindlichkeit und Anwendbarkeit der Entscheidungen der EAWG-Organe hat sich das GUS-Gericht in seiner Funktion als EAWG-Gericht<sup>77</sup> in einem unverbindlichen Gutachten auf Anfrage des Integrationskomitees befasst.<sup>78</sup> Das Gericht kommt zu dem Ergebnis, dass lediglich die Entscheidungen des Zwischenstaatlichen Rats, nicht aber des Integrationskomitees, für die Mitgliedsstaaten verbindlich sind. Die Entscheidungen des Zwischenstaatlichen Rats müssen aber durch die nationalen Rechtvorschriften umgesetzt werden. Das Gericht hat die Anwendbarkeit von Art. 58 Vertrag über Zollunion und Freihandelszone mit dem Hinweis auf die systematische Stellung dieser Vorschrift im Kapitel V des Vertrags „Annährung und Unifikation der Gesetzgebung“ eingeschränkt. Aber auch auf dem Gebiet der Harmonisierung setzt Art. 9 des Vertrags die Umsetzung der Entscheidungen in die nationalen Gesetzgebungen voraus. Das Gericht verweist auch auf die Unzulässigkeit der direkten Anwendung der Rechtsakte der internationalen Organe in den nationalen Verfassungen, insbesondere die Verfassung von Belarus. Das Gericht erkannte nicht die Kompetenz des Integrationskomitees an, verbindliche Rechtsakte zu erlassen.

Anderthalb Jahre nach der Entscheidung des GUS-Gerichts wurde die Zollunion gegründet und der Vertrag über die Kommission der Zollunion unterzeichnet. Dieser bestätigte die Kommission der Zollunion, verbindliche Rechtsakte im Rahmen ihrer Kompetenz zu erlassen (Art. 7). Die Frage über die unmittelbare Anwendbarkeit wurde durch diese Vorschrift nicht geregelt. Der Zwischenstaatliche Rat hat in seiner Entscheidung vom 27. November 2009 die Entscheidungen der Kommission der Zollunion den Rechtsakten der entsprechenden nationalen Behörden gleichgestellt und damit die unmittelbare Anwendung festgehalten. Fraglich ist aber, ob der Zwischenstaatliche Rat –

<sup>76</sup> Fn. 11.

<sup>77</sup> Fn. 71.

<sup>78</sup> Консультативное заключение N 01-1/3-05 Экономического Суда СНГ „По запросу Интеграционного Комитета Евразийского экономического сообщества о толковании части второй статьи 1, части первой статьи 14 Договора об учреждении Евразийского экономического сообщества от 10 октября 2000 года“ (Gutachten des GUS-Wirtschaftsgerichts Az. 01-1/3-05), verabschiedet am 10.03.2006 in Minsk).

ein Organ der Zollunion der EAWG – legitimiert ist, die unmittelbare Wirkung der Rechtakte eines anderen Organs auf dem Territorium der Mitgliedsstaaten festzulegen.<sup>79</sup> Die Unsicherheit wurde 2011 in dem Kommissionsvertrag beseitigt. Die Entscheidungen der Eurasischen Wirtschaftskommission sind für die Mitgliedsstaaten der Zollunion und des GWR verbindlich und unmittelbar anwendbar (Art. 5 Pkt. 1).

Es bestehen jedoch weiterhin Bedenken hinsichtlich der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit der unmittelbaren Anwendbarkeit der Rechtsakte der Organe der internationalen Organisation in den Mitgliedstaaten der Zollunion und des GWR.<sup>80</sup> Keine der Verfassungen der Mitgliedsstaaten enthält entsprechende Vorschriften. Nur der Verfassungsrat der Republik Kasachstan hat sich mit dieser Frage beschäftigt<sup>81</sup> und kam zu dem Ergebnis: Entscheidungen der Organe der Zollunion sind verbindlich und können unmittelbar auf dem Gebiet der Republik Kasachstan zur Anwendung kommen, soweit sie nicht die Souveränität der Republik Kasachstan sowie Grundrechte beeinträchtigen.<sup>82</sup>

### III. Fazit

Bereits heute sind die Integrationsprozesse im Rahmen der EAWG ohne Zweifel die erfolgreichsten Projekte auf dem Gebiet der ehemaligen Sowjetunion. Dieser Erfolg ist aber sehr fragil. Die bestehenden Strukturen sind nicht stabil genug. Sie haben zwar im Laufe der Zeit immer mehr Kompetenzen von den Mitgliedsstaaten erhalten, nicht aber die notwendige Unabhängigkeit. Die Resistenz der Kommission gegen den politischen Einfluss der Mitgliedsstaaten ist kaum wahrnehmbar. Es bleibt auch abzuwarten, wie groß die Akzeptanz des EAWG-Gerichts in den Mitgliedsstaaten wird. Als einziger Mitgliedsstaat hat Russland Erfahrungen mit der internationalen Justiz, i. e. am Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte. Dessen Entscheidungen sind aber in Russland höchst umstritten. Inwieweit die Mitgliedsstaaten bereit sind, schmerzhafte Kompromisse einzugehen, ist zurzeit angesichts der guten wirtschaftlichen Lage in Kasachstan und Russland nicht abzusehen. Auf der anderen Seite laufen die Annahrungsprozesse entgegen allen Expertenvorhersagen mittlerweile seit knapp vierzehn Jahren.

<sup>79</sup> Schewe/Aliyev, Fn. 10, S. 581f.

<sup>80</sup> Schewe/Aliyev, Fn. 10, S. 593f.

<sup>81</sup> Об официально толковании статьи 4 Конституции Республики Казахстан применительно к порядку исполнения решений международных организаций и их органов (Über die offizielle Auslegung von Art. 4 der Verfassung der Republik Kasachstan in Bezug auf Umsetzung der Entscheidungen der internationalen Organisationen und deren Organe) verabschiedet am 5. November 2009, Казахстанская правда 283 (2009), 26027.

<sup>82</sup> Ausführlich zu dieser Entscheidung s. Angelika Nußberger, Supranationales Recht jenseits des Ural, OsteuropaRecht 1|2010, S. 113.