

AUS DER FORSCHUNG

Tim René Salomon

Law of International Trade in the Region of the Caucasus and Central Asia: Between Regional Integration and Globalization – Konferenzbericht

Vom 30. bis zum 31. Mai 2013 fand in Baku, Aserbaidschan die vom Kiel Center for Eurasian Economic Law (KEEL) veranstaltete und unter anderem von der Volkswagen Stiftung und der GIZ geförderte Konferenz zum Thema der Rolle des Welthandelsrechts in der Region des Kaukasus und Zentralasiens statt. Bereits die Eröffnung der Konferenz machte den hohen Stellenwert des Welthandelsrechts in der Region deutlich. Der Erste Prorektor der Akademie für öffentliche Verwaltung beim Präsidenten der Republik Aserbaidschan, *Alikram Abdullaev*, und *Rufat Mammadov*, der Vorsitzende der Azerbaijan Export and Investment Promotion Foundation, stimmten neben Vertretern der Konferenzorganisatoren und –förderern auf die bevorstehenden Diskussionen ein. Mammadov stellte dabei das komplexe welthandelsrechtliche Regelungsgeflecht in der Region vor und benannte mit der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS), der Zollunion zwischen Russland, Kasachstan und Weißrussland, der Eurasischen Wirtschaftsgemeinschaft und den präferentiellen Handelsabkommen und Initiativen zwischen den regionalen Staaten untereinander und darüber hinaus beispielhaft prägende Regime.

Zunächst widmete sich die Konferenz unter der Leitung von *Prof. Alexander Trunk* der Universität Kiel den vergangenen und bevorstehenden Beitritten der regionalen Staaten zur Welthandelsorganisation (WTO). Mit *Mirza Aliyev* und *Salome Iobidze* trugen zwei Vertreter der zuständigen Ministerien aus Aserbaidschan und Georgien zu den jeweiligen Erfahrungen der Staaten vor. In der Republik Aserbaidschan wird noch kontrovers über das Für und Wider eines Beitritts diskutiert. Bereits im Jahr 1997 beantragte Aserbaidschan die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen, die bis heute fort dauern. *Aliyev* benannte die Integration Aserbaidschans in den Weltmarkt, die Steigerung des Ölexports, die Schaffung eines besseren Investitionsklimas und den Zugang zu gemeinsamen Streitlösungsmöglichkeiten als Hauptziele, die Aserbaidschan mit dem Beitritt verfolge. Er stellte aber auch heraus, dass der Staat noch vor Verhandlungen mit der WTO stehe und wichtige Bedenken, etwa hinsichtlich der Höhe von Maximalzöllen, der Einstufung als Entwicklungsland und des landwirtschaftlichen Sektors, noch nicht ausgeräumt seien. Dennoch werde das nationale Recht fortlaufend im Hinblick auf WTO-Rechtskonformität überarbeitet und fortentwickelt. *Iobidze* stellte Georgiens Erfahrungen mit der WTO und die Rolle von Georgien in der Organisation vor. Sie relativierte das durch die verhältnismäßig kurze Dauer der Beitrittsverhandlungen nahegelegte Bild, dass Georgiens Beitritt sehr unproblematisch geschehen sei und berichtete über die etwa 120 verschiedenen Meetings, die vor dem Moment standen, an dem Georgien im Jahr 2000 das 137. Mitglied der WTO wurde. Als Ziele Georgiens benannte sie den dadurch erreichten oder zumindest beförderten diskriminationsfreien Handel, fairen Wettbewerb und die Integration in den Weltmarkt. Sie unterstrich die Bedeutung transparenter Handelspolitik. Seit dem Beitritt Georgiens war das Land bei allen Ministerialkonferenzen vertreten und nahm an insgesamt vier Beitrittsverhandlungen teil, darunter die Russlands. *Prof. Meinhard Hilf* von der Bucerius Law School, Hamburg verortete die Beiträge beider Ministerialvertreter im Gesamtkontext der WTO und sprach zu zwei Kernproblemen der WTO. Zunächst problematisierte er die Rolle der nationalen Parlamente bei Beitritten und sprach damit die demokratische Legitimation an. Einerseits wurde in

seinem Vortrag und der anschließenden Diskussion die Rolle der Parlamente der Beitrittskandidaten problematisiert. Die üblicherweise umfangreiche Dokumentation über die Beitrittsverhandlungen lag im Falle Russlands zur Zeit der parlamentarischen Abstimmung nicht in guter russischer Übersetzung vor. Auch von georgischer Seite wurde dies als Herausforderung bezeichnet. Zudem sprach Hilf die Rolle der Parlamente der WTO-Mitglieder und deren Rolle bei Beitritten an und stellte die Frage nach der Notwendigkeit der Beteiligung der jeweiligen nationalen Parlamente angesichts des Verhandlungscharakters des Beitritts, der weit über eine bloß formelle Beitrittserklärung hinausgehe. Überdies thematisierte er die Rolle der präferentiellen Handelsabkommen und illustrierte anhand der regionalen Strukturen die Konsequenz, dass ein WTO-Beitritt und eine Multilateralisierung des Handels vor diesem Hintergrund immer weiter in den Hintergrund rücke und die Liberalisierung des Handels vermehrt durch diese Instrumente und nicht mehr durch die WTO stattfinde.

Sodann stand die Thematik regionaler Integration auf der Tagesordnung. *Prof. Vladimir Shumilov* der Russian Foreign Trade Academy under the Ministry of Economic Development of the Russian Federation berichtete von den Herausforderungen vor denen Russland nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion stand. Er ordnete die regionalen Entwicklungen, von der Gründung der GUS bis zur Zollunion und der Eurasischen Wirtschaftsgemeinschaft, vor diesem historischen Hintergrund ein. Die Zollunion wurde dabei begründet als noch keines ihrer Mitglieder der Welthandelsorganisation beigetreten war. Das Recht der Zollunion müsse aber an das im Konfliktfall vorrangige WTO-Recht angepasst sein. Shumilov unterstrich, dass es zum Wesen des WTO-Rechts gehöre im Vergleich zur WTO liberalere Zugeständnisse zuzulassen. Er beschrieb ferner das Beitrittsverfahren zur Zollunion und benannte die Mitgliedschaft in der Eurasischen Wirtschaftsgemeinschaft als notwendige Zwischenstufe. *Dr. Nelli Bevelikova* vom Russischen Institut für Gesetzgebung und Rechtsvergleichung ordnete sodann die regionalen Strukturen in einen größeren Zusammenhang ein und benannte Asien als Beispiel für regionale Integration. Sie trug zudem zur Rolle Chinas im regionalen Handelsrechtsregime der ASEAN +1 Länder vor.

Als folgende Thematik wurde der Handel mit der EU problematisiert. *Luc Devigne*, Vertreter von DG Trade der Europäischen Kommission stellte die Herangehensweise der EU und die Instrumente der Zusammenarbeit vor. Er betonte die Rolle der EU als wichtiger Handelspartner im Südkaukasus und in Zentralasien. Die WTO-Mitgliedschaft sah Devigne als Voraussetzung für präferentielle Handelsbeziehungen zwischen der EU und den Staaten in der Region, was Aserbaidshan derzeit noch aus diesem Instrumentarium ausschließe. Als Teilnehmer der European Partnership bestünden enge politische Bindungen zwischen der EU und den Ländern im Kaukasus. Zusätzlich werden Association Agreements und Deep and Comprehensive Free Trade Areas (DCFTA) verhandelt, die deutlich über die Vereinbarung von Zöllen hinaus gingen und zum Beispiel auch Bereiche wie Qualitätsstandards von Produkten, Förderung des Handels, Wettbewerbspolitik sowie Arbeitsrecht und Streitbeilegungssysteme regelten. Kritische Worte fand Devigne über einen eventuellen Beitritt der Ukraine zur Zollunion, der bedeuten würde, dass die Ukraine die Verhandlungsbefugnis über zukünftige Zollzugeständnisse an die Union abtreten würde. *Roland Kobia*, Leiter der EU Delegation in Aserbaidshan unterstrich Devignes Ausführungen und näherte sich insbesondere der Rolle Aserbaidshans. Er favorisiere einen WTO-Beitritt des Landes und zeigte die deutliche Bereitschaft anschließend über ein Association Agreement und die Gründung einer DCFTA zu verhandeln. Dies sei nach dem EU-Beitritt die intensivste Form der Kooperation. Er unterstrich die Bedeutung der EU für Aserbaidshan und betonte die erfolgreiche Zusammenarbeit in der Vergangenheit, lenkte die Aufmerksamkeit aber auch auf die Notwendigkeit Zugeständnisse im Bereich der Visa-Politik zu machen. Die Hindernisse eines WTO-Bei-

trittes relativierte Kobia. Insbesondere hinsichtlich des Streitpunktes Landwirtschaft schade das Ausbleiben des Beitritts der Position Aserbaidschans, da der Staat so nicht mit am Verhandlungstisch in der Doha-Runde sitze und demnach kein Einfluss nehmen könne. Zudem unterstrich der Botschafter die Notwendigkeit die Wirtschaft in Aserbaidshan zu diversifizieren. Hierzu bedürfe es auch eines umgesetzten Wettbewerbsrechts – eine monopolisierte Wirtschaft jedenfalls stehe der wirtschaftlichen Entwicklung und Diversifizierung entgegen. *Prof. Michael Geistlinger* von der Universität Salzburg vertrat eine kritische Position bezüglich der Rolle der EU in der Region. Zwar sehe er die Vorteile der Kooperation mit der EU, allerdings beruhe die Zusammenarbeit nicht auf einer Gleichheit der Partner, vielmehr basiere sie auf Abkommen, deren Regelungen und Rechtsverständnis von der EU aufoktroiert sei. So würden beispielsweise die Begriffe „Demokratie“, „gegenseitiges Interesse“ sowie „Menschenrechte“ nach einem europäischen Verständnis definiert. Auch die legislative Zusammenarbeit sei eine Einbahnstraße, schließlich würde Ländern wie Aserbaidshan im Rahmen dessen diktiert, welche Gesetzesänderungen vorzunehmen seien. Er betonte, dass es wünschenswert sei, wenn sich die Staaten der Region zu einem Bündnis zusammenschließen, um Verhandlungen auf Augenhöhe mit der EU führen zu können, identifizierte aber die regionalen Konflikte als Hindernisse auf diesem Weg. Den Thesen Geistlingers wurde seitens der EU widersprochen, die Erfahrungen der Verhandlungen mit Staaten in der Region würden zeigen, dass Geistlinger die Verhandlungsmacht der EU überschätze.

Auch Anwendungsprobleme waren Teil der lebhaften Konferenzdiskussionen. So übernahm *Gunduz Karimov* von Prof. Alexander Trunk den Panelvorsitz und führte in die praktischen Probleme des Welthandelsrechts ein. Ihm nachfolgend referierte *Zhenis Kembraev* von dem Kasachischen Institut für Management, Wirtschaft und Prognostizierung über die Stellung des Welthandelsrechts in der kasachischen Rechtsordnung. Er stellte die Herangehensweise des kasachischen Verfassungsgerichts vor, welches die mit Beitritten zu internationalen Organisationen einhergehende Einschränkung von Souveränität als Teil der souveränen Entscheidung eines Staates ansehe, deren Grenzen in den grundlegenden Prinzipien der kasachischen Verfassung niedergelegt seien. Verstöße beispielsweise die Entscheidung einer Streitbeilegungsinstanz in einer solchen Organisation gegen derartige Verfassungsprinzipien, so sei der Staat Kasachstan an diese Entscheidung nicht gebunden. *Dr. Marina Trunk-Fedorova* referierte nachfolgend über die Herangehensweise anderer Staaten hinsichtlich der Anwendung von Welthandelsrecht. Sie stellte die weitgehende Ablehnung der unmittelbaren Anwendung von WTO-Recht dar und betonte am Beispiel Mexikos, dass eine solche auch praktische Probleme nach sich zöge. Vor diesem Hintergrund traf sie mit Blick in die Zukunft die Einschätzung, dass auch in Russland und in anderen WTO-Mitgliedsstaaten der Region das WTO-Recht kaum unmittelbar angewandt werden dürfte.

Den Tag beschloss ein Panel zum Welthandelsrecht mit Blick auf den Transport unter dem Vorsitz von *Lado Chanturia* von der Universität Kiel. Zunächst beschrieb *Aydin Suleymanli* vom aserbaidshanischen Transportministerium unter Hervorhebung der geostrategischen Position Aserbaidschans das Projekt zur Bahnstrecke Kars–Achalakali–Tiflis–Baku und den derzeitigen Stand der Umsetzung sowie die Finanzierung des Projekts. International hatte dieses Projekt Ablehnung erfahren, auch weil aus politischen Gründen Armenien nicht beteiligt wurde bzw. die bestehenden Bahnstrecken in Armenien nicht genutzt oder reaktiviert würden. Zudem stellte Suleymanli die Pläne für einen Hafen in Alyat, Baku vor. Beide Projekte ordnete er als signifikante Fortschritte der Infrastruktur ein und betonte die Wichtigkeit einer funktionierenden, sicheren und schnellen Bahnverbindung in der Region. Zudem stellte er die damit einhergehenden Initiativen zur Harmonisierung von Zolldokumenten vor, von denen gerade auch das Transportgewerbe profitieren werde. *Prof. Andreas Ziegler* widmete sich sodann zum

Abschluss des ersten Konferenztages der welthandelsrechtlichen Einordnung des Handels mit Dienstleistungen am Beispiel des Transports. Ziegler zeigte die Problematik der Dienstleistungen daran auf, dass diese in den bestehenden welthandelsrechtlichen Regelungsregimen jeweils nur eine nachgeordnete Rolle spielten und nicht im gleichen Umfang wie der Handel mit Gütern liberalisiert seien. In der WTO zeige sich dies daran, dass Dienstleistungszugeständnisse positiv aufgeführt werden müssten, also grundsätzlich davon ausgegangen werde, dass keine Zugeständnisse gemacht werden. Er führte dies auf die komplexen Strukturen des Handels mit Dienstleistungen zurück, insbesondere insofern diese die Anwesenheit von Personen in den jeweiligen Staaten erfordere, seien Staaten mit Liberalisierungszugeständnissen sehr zurückhaltend.

Zu Beginn des zweiten Konferenztages widmete sich die Konferenz unter dem Vorsitz von *Prof. Andreas Ziegler* ausgewählten praktischen Herausforderungen des Güterhandels, namentlich Problemen mit zoll- und steuerrechtlichen Regelungen sowie Rechtsschutzimplikationen und Gesundheitsstandards. *Dr. Vilgelmina Shavshina* von der Universität St. Petersburg trug zu zollrechtlichen Implikationen vor. Neben einer Einführung in die Entwicklung der Zollunion warf sie existierende technische Probleme und problematische Bereiche der Gesetzgebung auf, die dazu führten, dass die Zollbearbeitung in der Union bisher nicht reibungslos funktioniere. An den Problemen werde jedoch laufend gearbeitet. Zudem diskutierte sie mit den Auswirkungen der WTO-Beitritte von Zollunionsmitgliedern auf die Union die Wechselwirkungen zwischen beiden Regimen. Mit *Azizaga Huseynov* des Zollkomitees Aserbaidshans referierte zur Rolle Aserbaidshans bei der modernen Reaktivierung der Seidenstraße und in der Weltzollorganisation. Zudem illustrierte er die Reform der Zollabläufe in Aserbaidshans, die die jeweiligen Zollstationen zu einem one-stop-shop gemacht und die Zollabfertigung von 3 Stunden auf 20 Minuten reduziert hätten. Zur steuerrechtlichen Problematik trug *Aykhan Asadov* von BM Morrisson Partners aus aserbaidshansischer Perspektive vor. Er konzentrierte seine Ausführungen auf den Umgang mit Kollisionslagen zwischen verschiedenen Steuerrechtsregimen, bei denen grundsätzlich von einem Vorrang eines auf einem Abkommen beruhenden Systems ausgegangen werde und führte in bestehende Doppelbesteuerungsabkommen ein. Zudem stellte er die speziellen Besteuerungsregime für den Landwirtschaftssektor und den Export von Öl und Gas in Aserbaidshans vor.

Valery Doroshkevich vertrat die Rechtsabteilung der Kommission der Eurasischen Wirtschaftsgemeinschaft und legte den Fokus seines Vortrags auf Anti-Dumping-Maßnahmen. Ein besonderer Stellenwert kam in dem Vortrag den Rechtsschutzmöglichkeiten vor dem Gericht der Wirtschaftsgemeinschaft in Minsk zu. Er unterstrich die Notwendigkeit sorgfältiger Untersuchungen vor der Einführung solcher Maßnahmen und diskutierte mögliche Konflikte zwischen dem Rechtsschutz in der Wirtschaftsgemeinschaft und der WTO. *Dr. Ilya Rachkov* von King and Spalding ergänzte den Vortrag zu Anti-Dumping und Ausgleichszöllen aus Anwaltssicht am Beispiel der im Rahmen der Gemeinschaft beschlossenen und eingeführten Maßnahmen gegen deutsche Kraftfahrzeuge. Er stellte die WTO-Rechtsvorgaben und die WTO-Streitbeilegungspraxis dar und folgerte, dass Russland bisher noch erhebliche Schwierigkeiten habe, diese Vorgaben umzusetzen.

Der Vortrag von *Irina Kireeva* von NCTM schloss das Panel zu den ausgewählten Problemen des Güterhandels ab. Sie präsentierte die rechtlichen Vorschriften zu gesundheitspolizeilichen und pflanzenschutzrechtlichen (SPS) Maßnahmen, grenzte diese zu technischen Handelshemmnissen ab und stellte die Einhaltung der durch die SPS-Regeln gesetzten Maßstäbe als große Herausforderung für Staaten in der Region vor. Am Beispiel der Nahrungsmittelsicherheit erklärte Kireeva die Notwendigkeit strikter und bindender Regeln und deren Überprüfung. In Aserbaidshans, Kasachstan, aber auch in Russland und darüber hinaus bestünden zum Teil erhebliche Defizite in den rechtlichen Vorgaben und/oder der Umsetzung dieser in die Praxis. Die Regelungen seien zum Teil

widersprüchlich, unzureichend und intransparent, die Umsetzungsprobleme hingegen würden durch fehlende Finanzierung und schlechte Ausstattung für Prüfstellen hervorgerufen. Zudem mangle es auch an der notwendigen lebensmitteltechnischen Ausbildung des Gutachterpersonals.

Zum Verhältnis zwischen Welthandelsrecht und Umweltschutz leitete *Prof. Vladimir Shumilov* das vorletzte Panel der Konferenz. Zunächst präsentierte *Prof. Andreas Ziegler* die rechtlichen Hintergründe des grenzüberschreitenden Transports von Abfällen insbesondere anhand des Basler Übereinkommens über die Kontrolle der grenzüberschreitenden Verbringung gefährlicher Abfälle und ihrer Entsorgung und die Querbezüge zum Handelsrecht. Er ordnete handelsbeschränkende Maßnahmen zum Umweltschutz im Zusammenhang mit Abfällen in den WTO-Rechtskontext ein und stellte dar, wie sich die WTO-Rechtsordnung für die Wertungen in völkerrechtlichen Verträgen für Umweltschutz öffnet. *Dr. Kamilya Altaeva* von der Al-Farabi Kasakh National University vertiefte die Regimekollisionen noch weiter und stellte die Zielsetzung der WTO dar, die nicht in erster Linie dem Umweltschutz diene. Zwar habe sich die Organisation dieser Verantwortung gestellt und beispielsweise durch das Committee on Trade and Environment viele Problemfelder diskutiert und Lösungen erarbeitet, in manchen Fällen in der WTO-Streitbeilegungspraxis würde aber die Priorität der WTO wieder hervorkommen. *Dr. Daria Boklan* von der Russian Foreign Trade Academy stellte den Regionalbezug wieder her. Der Stellenwert umweltschutzrechtlicher Prinzipien wie das der nachhaltigen Entwicklung sei mit der Zahl der multilateralen Abkommen zum Thema deutlich gestiegen, in der eurasischen Region sei das Thema aber noch unterentwickelt. Die Gewässerverschmutzung und die Überfischung beispielsweise der Störbestände illustrierten dies anschaulich. Sie stellte die Notwendigkeit eines regionalen Abkommens zum Thema heraus, welches in WTO-rechtskonformer Weise das Prinzip der nachhaltigen Entwicklung in der Region einführen solle.

Das abschließende Panel der Konferenz widmete sich dem Thema des Energiehandels, welches in der Region eine kaum zu überschätzende Bedeutung hat. Zunächst trug *Daniel Crosby* von King and Spalding in Genf zu aktuellen Aspekten vor. Er grenzte den Anwendungsbereich des Welthandelsrechts ab und stellte heraus, dass dieses grundsätzlich nicht in die souveräne Entscheidung eines Staates Ressourcen zu fördern eingreife, da es einen Staat hierzu nicht verpflichte. Wenn er sich aber entscheide Ressourcen zu fördern und mit ihnen zu handeln, so müsste dies mit dem Welthandelsrecht in Einklang stehen. Im Anschluss trug *Oleg Dziubinski* von der UN-Wirtschaftskommission für Europa zur Arbeit der Kommission, insbesondere des Komitees für nachhaltige Energie vor. Er stellte das Thema des Energiehandels in Europa als besonders abwechslungsreich dar. So seien in Europa sowohl diejenigen Staaten, die die Nachhaltigkeit am besten als auch diejenigen, die es am schlechtesten umsetzten vertreten. Er setzte sich zudem mit den Umständen auseinander, die eine bessere Umsetzung in manchen Ländern der Region bisher behinderten. *Azar Aliyev* von der Universität Kiel befasste sich mit den Unterschieden zwischen Güter- und Energiehandel und mit dessen rechtlichen Rahmenbedingungen. Er ging auf die Konsequenzen der grundlegend anderen Interessenlage im Energiehandel ein, bei dem der importierende Staat ein Interesse an größeren Importmengen habe, also im Gegensatz zum Güterhandel protektionistischen Maßnahmen selten seien. Zudem trug er zur Rolle von Art. 29 der Europäischen Energiecharta vor, der Nicht-WTO-Mitglieder an WTO-Rechtsmaßstäben messe.

Nurlan Mustafayev des Staatlichen Ölunternehmens Aserbaidshans stellte sodann die Struktur der Staatsunternehmen in Aserbaidshans hinsichtlich der Förderung von Ressourcen dar. Abschließend referierte *Dr. Chyngyz Ergobek* der University of International Relations and World Languages Kazachstan zu den Beschränkungen der staatlichen Souveränität durch WTO-Recht und die Europäische Energiecharta am Beispiel des

Handels mit Rohstoffen. Auch in der Streitbeilegungspraxis würden die Interessen der Konsumenten zu häufig den Interessen der Lieferanten vorgezogen. Besonders deutlich werde dies im WTO-Fall China-Raw Materials. In diesem Zusammenhang unterstrich Ergobek die Bedeutung von Organisationen wie OPEC und stellte die Frage nach der Notwendigkeit einer stärkeren Anerkennung staatlicher Souveränität über natürliche Ressourcen.

Die von kontroversen und fachlich intensiven Diskussionen begleitete Konferenz wurde durch abschließende Bemerkungen von Prof. Trunk und Prof. Hilf beschlossen, die die Notwendigkeit unterstrichen, den Austausch unter Praktikern und Akademikern zu diesem Thema in der Region weiter fortzuführen.