

**Eröffnung des 15. Außenwirtschaftsrechtstages  
„Rechtsfragen der neuen Zollunion zwischen der Russischen  
Föderation, Weißrussland und Kasachstan“**

**Prof. Dr. Dirk Ehlers**

**Vorsitzender des Zentrums für Außenwirtschaftsrecht e.V. am Institut für  
öffentliches Wirtschaftsrecht der Universität Münster**

Der diesjährige Außenwirtschaftsrechtstag des Zentrums für Außenwirtschaftsrecht der Universität Münster wird sich mit Rechtsfragen der neuen Zollunion zwischen der Russischen Föderation, Weißrussland und Kasachstan befassen. Die neue Zollunion der Eurasischen Wirtschaftsgemeinschaft (EurasEC) ist noch jung, hat aber eine Vorgeschichte. Zwischen Russland und Weißrussland besteht seit den 90er Jahren eine Union, die auch die Wirtschaftsgemeinschaft einschließt. Im Jahre 2000 wurde von Russland, Weißrussland, Kasachstan, Kirgisistan und Tadschikistan die Eurasische Wirtschaftsgemeinschaft gegründet. Usbekistan ist 2006 bei- und 2008 wieder ausgetreten. Moldawien, die Ukraine und Armenien haben in der EurasEC einen Beobachterstatus inne. Die in der EurasEC verbundenen Staaten verfolgen entsprechend Artikel 2 ihres Gründungsvertrages das Ziel, den Prozess der Bildung einer Zollunion sowie eines einheitlichen Wirtschaftsraums in mehreren Etappen zu verwirklichen.

Am 6. Oktober 2007 haben die Präsidenten der Russischen Föderation, von Weißrussland und Kasachstan den völkerrechtlichen Vertrag zur Gründung der Zollunion unterzeichnet. Durch Vereinbarung vom 27. November 2009

wurden die konkreten Schritte beschlossen. Bereits mit Wirkung ab dem 1. Januar 2010 gelten einheitliche Importzölle sowie bestimmte einheitliche nichttarifäre Handelsbestimmungen. Letztere betreffen den freien Warenverkehr, der bis zum 1. Januar 2012 durch die Freizügigkeiten für den Personen-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr ergänzt werden soll. Nach Beilegung der Auseinandersetzungen zwischen der Russischen Föderation und Weißrussland über die Preise des nach Weißrussland exportierten Erdgases und Erdöls ist am 6. Juli 2010 der gemeinsame Zollkodex für Russland, Weißrussland und Kasachstan in Kraft getreten. Damit wurde die Zollgrenze zwischen Russland und Weißrussland weitgehend abgeschafft. Für die Zollgrenze zwischen Russland und Kasachstan ist dies für den 1. Juli 2011 vorgesehen. Kirgisistan und Tadschikistan sollen folgen. Die Ukraine, die seit 2008 Mitglied der Welthandelsorganisation ist, steht mit der Europäischen Union in Verhandlung über ein Assoziationsabkommen, scheint aber auch einer Mitgliedschaft in der Zollunion nicht abgeneigt zu sein. Beides zugleich wird sich nur schwer verwirklichen lassen.

Die Zollunion baut auf zwei Säulen auf. Sie stellt zum einen eine Freihandelszone für ihre Mitglieder dar, gewährt also Warenverkehrsfreiheit durch den Wegfall von Binnenzöllen. Zum anderen vereinheitlicht sie die Außenzölle und unter Umständen auch die Verfahrensregelungen gegenüber Drittstaaten. Allerdings gibt es zahlreiche Ausnahmen von der Funktionsweise des einheitlichen Zollgebiets der Zollunion.

Für die Zollabfertigung gilt bis auf Weiteres das Ansässigkeitsprinzip. In Russland als Anmelder registrierte oder ständig ansässige Unternehmen sind aufgrund dessen verpflichtet, die Waren bei einer russischen Zollbehörde abfertigen zu lassen. Das Zollverfahren ist beschleunigt

worden. Grundsätzlich soll die Überführung der Waren in das Zollverfahren spätestens am auf den Tag der Einreichung der Zollerklärung folgenden Arbeitstag abgewickelt werden. Der bisherige Zollkodex der Russischen Föderation sah eine Freigabe der Waren innerhalb von drei Tagen nach Eintreffen der Zollerklärung vor. Die Voraussetzungen dafür, dass die Zollbehörde die Waren freigibt, sind gemäß Art. 195 Abs. 1 Zollkodex erstens die Vorlage der erforderlichen Lizenzen, Zertifikate und Genehmigungen (wobei sich die Erforderlichkeit aus dem Zollgesetzbuch der Union, aber auch aus sonstigen Abkommen der Mitgliedstaaten der Union ergeben kann), zweitens die Einhaltung der Vorschriften für die Überführung in das ausgewählte Zollverfahren und drittens die Abführung der Zollgebühren und Steuern auf die Waren bzw. die Leistung von Sicherheiten. Wurden Auslandswaren durch einen Mitgliedstaat der Zollunion in den freien Warenverkehr eingeführt, so werden sie dadurch zu Waren der Zollunion. Im Zollkodex geregelt worden ist auch das Verfahren der elektronischen Zollanmeldung. Allerdings dürften zahlreiche Zollstellen und Wirtschaftsbeteiligte auf das elektronische Verfahren technisch nicht in hinreichendem Maße vorbereitet sein.

Grundsätzlich orientiert sich der neue Zollkodex inhaltlich an dem russischen Zollkodex. Das betrifft auch die Höhe der Zollsätze sowie die Maßgeblichkeit der russischen Warentarifnummern. Für einige Produktgruppen sinken die Sätze der Importzölle – etwa für bestimmte Haushaltsgeräte und für Markenkleidungsartikel.

Zeitgleich mit dem Inkrafttreten des Zollkodexes wurden weitere Abkommen wirksam: so das Abkommen über die Anwendung der Schutz-, Antidumping- und Kompensationsmaßnahmen in Bezug auf Drittländer, das Abkommen

über die Erhebung der indirekten Steuern beim Export und/oder Import von Waren sowie das Abkommen über die im Zollgebiet der Union befindlichen Waren, die einem obligatorischen Konformitätsnachweis unterliegen. Insgesamt gesehen haben wir es mit einem Geflecht von verschiedenen Rechtsquellen zu tun: dem Zollkodex der Union, den internationalen Übereinkommen der Mitgliedstaaten der Zollunion, den Entscheidungen der Kommission der Zollunion und im Übrigen dem nationalen Recht der Mitgliedstaaten, auf das der Kodex der Zollunion verweist.

Es steht außer Frage, dass der Eurasischen Wirtschaftsgemeinschaft und der neuen Zollunion eine große, weit über die beteiligten Länder hinausgehende Bedeutung zukommt und damit auch das Welthandelsrecht angesprochen ist. Dies hat uns veranlasst, einen Außenwirtschaftsrechtstag der Thematik zu widmen. Soweit ersichtlich, ist der Außenwirtschaftsrechtstag weltweit eine der ersten wissenschaftlichen Veranstaltungen zur neuen Eurasischen Zollunion außerhalb der beteiligten Staaten. Um den vielfältigen Rechtsfragen sachangemessen nachgehen zu können, bedarf es auch und gerade der Expertise von Insidern. Wir sind sehr erfreut darüber, dass es uns gelungen ist, so viele Wissenschaftler und Kenner der Praxis aus der Russischen Föderation, aus Weißrussland und aus Kasachstan für eine Mitwirkung an unserer Tagung zu gewinnen.

Die Veranstaltung wäre ohne die Unterstützung insbesondere des Deutschen Hauses für Wissenschaft und Innovation, des Petersburger Dialogs und der Commerzbank nicht möglich gewesen. Hierfür sei den genannten Institutionen vielmals gedankt.

Zunächst wollen wir uns der politischen Bedeutung der Europäischen Zollunion für Deutschland und die Europäische Union zuwenden. Die Zollunion hat mehrere Außengrenzen mit der Europäischen Union, nämlich mit Finnland, den Baltischen Staaten und Polen. Die Einfuhren aus Russland in die Europäische Union beliefen sich im Jahre 2008 auf 178 Mrd. Euro, die Ausfuhren nach Russland auf 105 Mrd. Euro. Deutschland ist der wichtigste Handelspartner Russlands in der Europäischen Union. Im ersten Halbjahr 2010 sind Waren in einem Wert von 15,4 Mrd. Euro aus Russland nach Deutschland ein- und umgekehrt Ausfuhren im Wert von 11,4 Mrd. Euro von Deutschland nach Russland ausgeführt worden. Dies allein verdeutlicht schon, welche Relevanz der Zollunion zukommt. Näheres darüber werden wir von Herrn Prof. Andrey Zverev, dem Leiter des Handels- und Wirtschaftsbüros der Botschaft der Russischen Föderation und Gesandten der Botschaft, erfahren. Prof. Zverev ist nicht nur Diplomat, sondern auch als Wissenschaftler an der renommierten Plechanow-Wirtschaftsakademie tätig. Von 1990 bis 1992 war er stellvertretender Finanzminister der UdSSR.

Aufbauend auf dem Vortrag von Prof. Zverev wird Dr. Grigory Talanov die Bedeutung der neuen Zollunion für die deutsche Wirtschaft im Einzelnen vorstellen. Dr. Grigory Talanov ist Leiter der Arbeitsgemeinschaft für Zoll-, Transport- und Logistikfragen der Deutsch-Russischen Auslandshandelskammer. Letztere vertritt die Interessen der in Russland tätigen deutschen Unternehmen und diejenigen der in Deutschland auftretenden russischen Unternehmen. Zollfragen gehören zum Tagesgeschäft. Es bedarf keiner seherischen Gabe, um anzunehmen, dass die Arbeitsgemeinschaft der Außenhandelskammer derzeit mit zahlreichen Fragen aus der unternehmerischen Praxis konfrontiert wird. Umso dankbarer sind wir für die Informationen, die wir heute erhalten.

Den politischen und rechtlichen Rahmen der Zollunion wird Prof. Alexey Avtonomov abstecken. Er ist ein hochangesehener Experte des russischen Zollrechts an der sehr renommierten Hochschule für Wirtschaft in Moskau und kennt sich sowohl in der Theorie als auch in der Praxis aus. So ist er über seine universitäre Tätigkeit hinaus Co-Vorsitzender des Beirats innerhalb des Sekretariats der Parlamentarischen Versammlung der Russisch-Weißrussischen Union. Wir sind sehr erfreut darüber, dass ein so prominenter Fachmann zu uns sprechen wird.

Wie bei allen internationalen Organisationen kann sich auch in der Zollunion das Verhältnis von internationalem und nationalem Recht als problematisch erweisen. Die Eurasische Wirtschaftsgemeinschaft ist ähnlich wie die Europäische Union organisiert. Sie verfügt über einen aus den Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten bestehenden Intergouvernementalen Rat, ein Integrationskomitee mit Sekretariat und Generalsekretär, eine Interparlamentarische Versammlung sowie einen im Wege der Organleihe in Anspruch genommenen Gerichtshof, bei dem es sich um das Wirtschaftsgericht der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten handelt. Der Intergouvernementale Rat ist zugleich das oberste Organ der Zollunion. Diese hat als ständig regulierendes Organ eine Kommission, zu deren Aufgaben es insbesondere gehört, die Entscheidungen des Intergouvernementalen Rates durchzusetzen und deren Umsetzung zu überwachen. Das Wirtschaftsgericht der Gemeinschaft der Unabhängigen Staaten ist auch für Streitigkeiten im Zusammenhang mit der Zollunion zuständig. Neben diesen Organen der Zollunion wurde zudem durch weitere Vereinbarung ein zwischenstaatlicher Koordinierungsrat errichtet, in dem sich die Leiter der internationalen Zollbehörden abstimmen sollen. Nicht

unumstritten ist, ob es sich bei der Zollunion bereits um eine supranationale Gemeinschaft handelt. Kennzeichen einer solchen Gemeinschaft ist zum einen die unmittelbare Anwendbarkeit ihrer Rechtsakte in den Mitgliedstaaten, zum anderen der prinzipielle Vorrang des supranationalen Rechts gegenüber dem mitgliedstaatlichen Recht. Der Zollkodex normiert jedenfalls, dass die Gesetzgebungsakte der Zollunion unmittelbar gültig und innerhalb des Zollgebietes anwendbar sind. Auch wenn es sich bei der Zollunion nur um eine internationale Gemeinschaft auf normaler völkerrechtlicher Grundlage handeln sollte, stellt sich die Frage nach dem Verhältnis des Völkerrechts zum russischen, weißrussischen und kasachischen Recht. Ferner gilt es, die Rechtsnatur des Handelns der internationalen Gemeinschaft zu bestimmen. Schwierigkeiten ergeben sich auch aus dem Umstand, dass der Zollkodex in einem sehr großen Ausmaße auf das – in den drei Staaten unterschiedliche – nationale Recht verweist. Näheres über die Zuordnung der Normen werden wir von Prof. Dr. Alexander Kozyrin erfahren, der ebenfalls an der Hochschule für Wirtschaft in Moskau tätig ist.

Des Weiteren bedarf der Klärung, wie die Zollunion aus der Sicht des Welthandelsrechts zu beurteilen ist. Die Verhandlungen über einen Beitritt der Russischen Föderation zur Welthandelsorganisation haben im Laufe der letzten 17 Jahre so manches Auf und Ab erlebt. Nichts anderes gilt für Weißrussland und Kasachstan. Nunmehr steht möglicherweise nicht die Mitgliedschaft der Staaten, sondern die Mitgliedschaft der Zollunion als solcher zur Debatte. In diesem Sinne hat sich jedenfalls im Juni 2009 Ministerpräsident Wladimir Putin geäußert. Zwischenzeitlich hörte man aber auch immer wieder von der Absicht, einen Einzelbeitritt unter Respektierung der Bindungen an die Eurasische Zollunion anzustreben. Jedenfalls sind die

Anträge der Russischen Föderation, Weißrusslands und Kasachstans auf Aufnahme in die Welthandelsorganisation nach wie vor anhängig. Denkbar wäre schließlich ein Beitritt sowohl der Staaten als auch der Zollunion. Bevor der Frage nachgegangen wird, welche Anforderungen das WTO-Recht an einen Beitritt stellt, ist es zweckmäßig, sich zunächst zu vergegenwärtigen, in welcher Weise sich Zollunionen in das Welthandelsrecht einfügen. Hierzu wird unser Kollege Prof. Dr. Herrmann, Universität Passau, referieren, der Beiratsmitglied des Zentrums für Außenwirtschaftsrecht ist und unsere Tagungen nicht nur regelmäßig besucht, sondern auch als Referent und sehr aktiver Diskutant immer wieder bereichert hat.

Sodann können die Voraussetzungen einer Mitgliedschaft gerade der Eurasischen Zollunion in der Welthandelsorganisation näher beleuchtet werden. Selbst wenn es zu Verhandlungen mit der Zollunion als solcher kommen und man einen diesbezüglichen Beitritt für zulässig erachten sollte, müssten jedenfalls diejenigen handelspolitischen Fragen mit den Mitgliedstaaten verhandelt werden, die keinen Bezug zu der Zollunion haben. Alles Weitere werden wir von Herrn Dr. Hasso Rieck, Regierungsdirektor im Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, erfahren.

Abgeschlossen werden soll das heutige Fachprogramm mit zwei Länderberichten: nämlich der Stellung Weißrusslands und der Stellung Kasachstans in der Zollunion. Wie bereits angedeutet wurde, hat es zwischen der Russischen Föderation und Weißrussland Spannungen auch im Hinblick auf die Zollunion gegeben. Das kasachische Zollrecht galt bisher als verhältnismäßig liberal. Da es nunmehr an die Unionsgesetzgebung

angepasst werden muss und sich diese vor allem an dem russischen Zollrecht orientiert, sind für zahlreiche Waren die Zölle im Falle einer Einfuhr nach Kasachstan erhöht worden. Dies zeigt nur beispielhaft einige der Schwierigkeiten aus der Sicht der beiden kleineren Mitglieder der Zollunion, wobei diese Schwierigkeiten aber immer mit den enormen Vorteilen einer grenzüberschreitenden Koordination und Kooperation abgewogen werden müssen. Die Länderberichte werden von Dr. Gennadiy Brovka von der Technischen Universität Minsk und Prof. Dr. Sailaubek Alibekov erstattet werden. Herr Dr. Brovka war in Münster bereits als Gastforscher tätig, ist also für uns kein Unbekannter, während Herr Kollege Alibekov an der Ablai Khan-Universität von Almaty – vielen von uns noch als Alma-Ata bekannt – forscht und lehrt.

Den morgigen Tag wollen wir beginnen mit einem Blick auf den Zusammenhang von Zollrecht und Finanzverfassung der Russischen Föderation. Einerseits geht es um die Wirkungsweise des nationalen Verfassungsrechts gegenüber dem internationalen und einfachen Recht, andererseits um die finanzwirksamen Leistungen der Zollunion. Interessant ist in diesem Zusammenhang, dass die Zollgebühren zu 87,97 % von der Russischen Föderation, zu 7,33 % von Kasachstan und zu 4,7 % von Weißrussland vereinnahmt werden. Alles weitere werden wir von Dr. Sergey Korolev vom Institut für Staat und Recht der Russischen Akademie der Wissenschaften, Moskau erfahren. Herr Dr. Korolev ist in Münster kein Unbekannter, weil wir seit langem mit ihm im Rahmen der Akademischen Rechtsuniversität in Moskau zusammenarbeiten und er seit einigen Jahren bei uns an der Rechtswissenschaftlichen Fakultät als Lehrbeauftragter tätig ist.

Ein weiteres Thema betrifft die Rechtsprobleme der Durchsetzung der Interessen der Wirtschaftsbeteiligten in der Zollunion. Es ist ja allgemein bekannt, dass Recht und Rechtswirklichkeit auseinanderfallen können. Die Nichtanwendung oder nicht korrekte Anwendung des Rechts kann wiederum viele Ursachen haben. Durchgesetzt werden die Interessen der Wirtschaftsbeteiligten im Verwaltungsverfahren und vor Gericht. Was das Verfahren angeht, wäre es interessant, zu erfahren, ob das Recht der Eurasischen Zollunion die uns aus dem Europäischen Zollrecht vertraute Rechtsfigur des zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten kennt, das heißt des Wirtschaftsbeteiligten, der als besonders zuverlässig und vertrauenswürdig eingestuft wird und deshalb besondere Vergünstigungen im Rahmen der Zollabfertigung in Anspruch nehmen darf. Soll der Wirtschaftsbeteiligte nicht auf die „Gnade“ der Verwaltung angewiesen sein, muss ein wirkungsvoller gerichtlicher Rechtsschutz gewährleistet sein. Damit sind aber nur einige Aspekte des Themas angerissen, mit dem sich Frau Prof. Olga Bakaeva befassen wird. Frau Kollegin Bakaeva hat einen Lehrstuhl an der Rechtsakademie Saratow inne.

Ferner stellt sich die Frage, ob sich die vielfältigen Regelungen der Zollunion auf Prinzipien oder Grundsätze zurückführen lassen und welchen Inhalt diese Prinzipien oder Grundsätze haben. Ein gutes Recht zeichnet sich dadurch aus, dass es von Leitprinzipien beherrscht wird. Was aber sind die Leitprinzipien des Eurasischen Zollrechts? Dazu wird uns Frau Prof. Galina Matvienko von der Russischen Justizakademie in Moskau ihre Meinung vortragen. Nach der hier vertretenen Ansicht hat das Zollrecht jedenfalls eine dreifache Funktion zu erfüllen: Es muss die Zollabgaben bestimmen, der Zollverwaltung die effektive Verwirklichung ihrer Aufgaben ermöglichen und den Bürger in seinen Rechten schützen.

Eine Zollunion kann nur dann erfolgreich sein, wenn die tarifären und nichttarifären Handelshemmnisse beseitigt werden. Zu den möglichen nichttarifären Handelshemmnissen zählt die technische Regulierung. So muss eine Ware, wenn sie in das Gebiet der Zollunion eingeführt werden soll, zertifiziert sein. Die Russische Föderation erkannte bisher nicht ohne Weiteres die Standards ISO oder DIN an, sondern verfügt schon seit langer Zeit über eine eigene staatliche Standardisierung, in Russisch: Gosudarstvennyj Standart, abgekürzt GOST. Die GOST-Normen werden von der Föderalen Agentur für die technischen Regulierung und Metrologie der Russischen Föderation herausgegeben. Die Warentarifnummern sollen schon jetzt dem harmonisierten System der WTO entsprechen. Mit der Reform der russischen technischen Regulierung durch das Gesetz vom 30. Dezember 2009 hat der russische Gesetzgeber auch die Anwendung ausländischer Normungssysteme ermöglicht. Dies dürfte aber in erster Linie die Normen der Mitgliedstaaten der Zollunion betreffen. Ein Experte für Zertifizierungsfragen jeglicher Art ist Herr Alexey Vinogradov, der derzeit bei dem Germanischen Lloyd in Hamburg tätig ist, einem Unternehmen, das sich mit Schiffsklassifikationen, Zertifizierungen für Windenergieanlagen und dergleichen mehr befasst. Neben den Problemstellungen des Rechts der Technik wird Herr Vinogradov, so vermute ich stark, auf weitere Vorgaben und Hemmnisse des grenzüberschreitenden Handelsverkehrs eingehen.

Kurzfristig haben wir unser Programm ergänzt. Frau Dr. Irina Tkachenko von der Russischen Zollakademie, Moskau, wird zu uns über den Stand der Umsetzung der Zollunion sprechen. Als Insiderin des russischen Zollrechts wird sie, wie ich hoffe, Licht in das komplizierte Zusammenspiel

völkerrechtlicher und nationaler Regelungen und Maßnahmen bringen. Insbesondere die Zahl der Verweisungen im Kodex der Zollunion dürfte die Rechtsanwender vor zahlreiche Probleme stellen.

Keinen geringeren Einfluss auf den grenzüberschreitenden Wirtschaftsverkehr als das Zollrecht kann das Steuerrecht haben. Für europäische Exporteure stellt sich insbesondere die Frage, mit welcher Mehrwertsteuer sie rechnen müssen. Auf Nachfrage hat die Vertretung des Föderalen Zolldienstes Russlands in Deutschland mitgeteilt, dass die Mehrwertsteuer im Rahmen der Zollunion in Abhängigkeit von dem Bestimmungsland, in dem die Ware verzollt wird, berechnet werde. Eine Absicht, einheitliche Mehrwertsteuersätze einzuführen, bestehe nicht. Genaueres hofften wir von Prof. Danil Vinnitskiy von der Staatlichen Rechtsakademie Ural, Jekaterinburg, zu erfahren. Leider ist Herr Kollege Vinnitskiy heute verhindert. Er hat uns aber ein Manuskript eingereicht, das wir verlesen oder – wenn die Zeit knapp werden sollte – jedenfalls in unserem Tagungsband abdrucken werden.

Meine Damen und Herren, vor drei Jahren widmeten wir uns auf dem Außenwirtschaftsrechtstag den Regionalen Handelsabkommen im Lichte des WTO-Rechts. Es ging um die Gefahren, aber auch die Chancen, die vom Multilateralismus und Regionalismus für den Welthandel ausgehen. Die Eurasische Zollunion stellt eine weitere Variation dieses Themas dar, wobei sich politische, historische, wirtschaftliche und rechtliche Aspekte miteinander verbinden. Wir freuen uns auf eine hoffentlich ertragreiche Tagung, die der Komplexität ihres Gegenstandes gerecht wird. Die Vorträge werden teils in russischer Sprache, teils in deutscher Sprache vorgetragen und simultan übersetzt. Ebenso werden wir in der Diskussion verfahren.

Ich danke Ihnen allen für Ihr Kommen, eröffne den 15. Außenwirtschaftsrechtstag und bitte Herrn Prof. Zverev, zu uns zu sprechen.