

Freihandelszone mit der Ukraine

Autor: Hans-Joachim Schramm¹

Stand: 18.3.2016

I. Vorgeschichte

Am 1. Januar 2016 ist das Abkommen zur Schaffung einer ‚tiefen und umfassende Freihandelszone‘ (*deep and comprehensive free trade area*) zwischen der Europäischen Union (EU) und der Ukraine vorläufig in Kraft getreten.² Das Freihandelsabkommen ist Teil des Assoziierungsabkommens zwischen der Ukraine und der EU, das am 21. März 2014 unterzeichnet wurde. Begonnen wurden die Verhandlungen allerdings schon im Jahr 2007.³ Die Entstehungsgeschichte dieses Abkommens wird von vielen als problematisch betrachtet, weil Russland in die Verhandlungen nicht mit einbezogen wurde, der Ukraine aber die Möglichkeit eines Beitritts zur EU zwar nicht verbindlich, aber faktisch in Aussicht gestellt wird und sie damit vor die Wahl gestellt wurde, sich zwischen der Bindung an die von Russland geführte Eurasische Wirtschaftsgemeinschaft⁴ und einer Annäherung an die EU zu entscheiden.⁵ Der Streit um die Westbindung des Landes gilt als Auslöser für den Sturz des Präsidenten Janukovytsch und als eine der Hauptursachen für den gegenwärtigen Konflikt der EU mit Russland. Eine der Konsequenz der Differenzen mit Russland war, dass der Zeitpunkt des Inkrafttretens des Abkommens bis zum 31.12.2015 hinausgeschoben wurde. Die Hoffnung war, in dieser Zeit die handelspolitischen Differenzen mit der russischen Föderation auszuräumen. Dies ist nicht gelungen,⁶ das Abkommen ist nunmehr vorläufig vollständig in Kraft und Russland hat mit der Aufkündigung des Freihandelsabkommens von 2011 und der Einführung von Importrestriktionen

Zitierweise: Schramm, H.-J., Freihandelszone mit der Ukraine, O/L-1-2016,
http://www.ostinstitut.de/documents/Schramm_Freihandelszone_mit_der_Ukraine_OL_1_2016.pdf.

¹ Dr. Hans-Joachim Schramm, Ostinstitut Wismar.

² Vorläufig deswegen, weil noch nicht alle Mitgliedstaaten der EU das Ratifizierungsverfahren abgeschlossen haben. In den Niederlanden ist die Frage der Ratifikation des Abkommens des Abkommens mit der Ukraine Gegenstand einer Volksabstimmung, über das die Bevölkerung am 6. April abstimmen soll.

³ Vogel, Th. Wie weiter? Das Assoziierungsabkommen der EU im Spannungsfeld von Wirtschaft und Menschenrechten, bpb <http://www.bpb.de/internationales/europa/ukraine/137813/analyse-assoziierungsabkommen-der-eu?p=all>.

⁴ Die Eurasische Wirtschaftsgemeinschaft existiert seit 2010 und umfasst seit 2011 eine Zollunion. Im Januar 2015 wurde sie zur Eurasischen Wirtschaftsunion.

⁵ Roggemann Ukraine Konflikt und Russlandpolitik (2015), S. 67 ff m.w.N.

⁶ Nach Ansicht der Vertreter der EU und der Ukraine lag dies an Forderungen der Russischen Seite, die verlangt haben soll, dass sich die Ukraine den russischen Sanktionen anschließt, Sidorenko ГОСТы до 2025 года, остановка законов - раскрыты детали переговоров Украина-Россия-ЕС <http://www.eurointegration.com.ua/rus/articles/2015/12/9/7041994/>.

gegenüber der Ukraine reagiert.⁷ Die Ukraine hat daraufhin ihrerseits Embargomaßnahmen gegen Russland verhängt.⁸

Im Folgenden soll ein Überblick über die Inhalte und die weiteren Folgen des Assoziierungsabkommens geboten werden.

II. Das Assoziierungsabkommen

Das Assoziierungsabkommen, das im März 2014 unterzeichnet⁹ und am 16. September 2014 vom EU-Parlament und der Verchovna Rada zeitgleich ratifiziert wurde, umfasst insgesamt sieben Teile mit 486 Artikeln. Es reiht sich ein in vergleichbare Abkommen, die mit Georgien und der Republik Moldau abgeschlossen wurden.¹⁰ Die im Offiziellen Verlautbarungsblatt der EU abgedruckte Version ist unter Einschluss der Anlagen 2134 Seiten lang.¹¹ Es enthält in je eigenen Titeln Bestimmungen zu den allgemeinen Prinzipien (Titel I, Art. 1 bis Art. 3), zum politischen Dialog und Reform, zur Assoziation, Zusammenarbeit und Annäherung im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik (Titel II, Art. 4 bis Art. 13), Justiz, Freiheit und Sicherheit (Titel III, Art. 14 bis Art. 24), zum Handel und handelsbezogenen Angelegenheiten (Titel IV, Art. 25 bis 336), zur wirtschaftlichen und sektoralen Kooperation (Titel V, Art. 337 bis Art. 452), zur finanziellen Zusammenarbeit und Betrugsbekämpfung (Titel VI, Art. 453 bis 459) und zu institutionellen und sonstigen Fragen (Titel VII, Art. 460 bis Art. 486). Als Ziel des Assoziierungsabkommens wird auf der Basis der gemeinsamen Werte die graduelle Annäherung der Vertragsparteien und zunehmende Einbindung der Ukraine in die Politiken und Programme der EU formuliert, Art. 1. Eine EU-Mitgliedschaft wird in dem Vertrag jedoch nicht in Aussicht gestellt und nach der Aussage des Kommissionspräsidenten Juncker ist in den nächsten 25 Jahren weder mit einer Mitgliedschaft in der NATO noch in der EU zu rechnen.¹²

Als allgemeine Prinzipien werden in Art. 2 und Art. 3 der Respekt für demokratische Prinzipien, die Menschenrechte, die Prinzipien des Rechtsstaats, eine gute Regierungsführung, Kampf gegen die Korruption und die Marktwirtschaft vorgegeben. Wesentliches Instrument zur Gewährleistung der Annäherung soll gemäß Titel II der politische Dialog auf verschiedenen Ebenen sein, aber auch die Ratifikation des Statuts des Internationalen Strafgerichtshofes. In Titel III werden die Ziele der

⁷ Vgl. Ost/News vom 19.11.2015 Reaktion auf das Freihandelsabkommen Ukraine - EU: Russland erhebt Sanktionen gegen die Ukraine, http://www.ostinstitut.de/de/news/aktuelles/news_ansicht/d/russisches_importverbot_fuer_ukrainische_waren.

⁸ Rede des Premierministers Jazenjuk. Die Maßnahmen betreffen Importe von Lebensmitteln und der Automobilindustrie aus Russland, http://www.kmu.gov.ua/control/en/publish/article?art_id=248750008&cat_id=244314975.

⁹ Der wirtschaftspolitische Teil über das Freihandelsabkommen wurde vom neu gewählten Präsidenten *Poroschenko* am 27.6.2014 unterzeichnet.

¹⁰ *Gärtner* Das Assoziierungsabkommen zwischen der Ukraine und der Europäischen Union- ein Meilenstein auf dem Weg zur wirtschaftlichen und politischen Integration Osteuropas, Jahrbuch für Ostrecht 2015, Heft 1, S.65.

¹¹ http://eeas.europa.eu/ukraine/docs/association_agreement_ukraine_2014_en.pdf.

¹² *Sommer* Weder Russland noch Europa, Die Zeit vom 8.3.2016; <http://www.zeit.de/politik/ausland/2016-03/ukraine-eu-nato-mitgliedschaft-5vor8>.

Zusammenarbeit auf einzelnen Feldern näher bestimmt. Näher umschrieben werden hier u.a. die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Rechtsstaatlichkeit und der Justiz, aber auch der Arbeitnehmerfreizügigkeit. Gemäß Art. 17 bleibt die Regelung des Zugangs ukrainischer Arbeitnehmer zum europäischen Arbeitsmarkt weiterhin bilateralen Abkommen vorbehalten. Freizügigkeit in Form der Visa-Freiheit wird als Ziel vorgegeben, ohne dass konkrete Daten genannt werden, Art. 19. In Titel V werden für 28 Gebiete, darunter Energie, Transport, Steuern, öffentliche Finanzen, Finanzdienstleistungen u.a.m., Regelungen zu einer verstärkten Zusammenarbeit niedergelegt. Titel VI enthält Bestimmungen über finanzielle Unterstützungsmaßnahmen und zur Zusammenarbeit bei der Bekämpfung des Betrugs und der Geldwäsche. Der Vertrag schließt mit einem Titel zu den Institutionen, mittels derer die Zusammenarbeit sichergestellt werden soll und dem Verfahren zur Lösung von Streitigkeiten.

III. Die Freihandelszone

Allein der Umfang der einzelnen Titel macht deutlich, dass der Kern dieses Abkommens auf der Schaffung der Freihandelszone gemäß den Bestimmungen der Art. 25 bis Art. 336 liegt. Dieser Titel enthält 15 Kapitel, in denen einzelne Aspekte der Freihandelszone näher geregelt werden. Deren Inhalt soll nachfolgend kurz beschrieben werden

1. Marktzugang für Waren, Art. 25 bis Art. 39

Gemäß Art. 25 soll im Verlauf einer Übergangsfrist von längstens 10 Jahren eine Freihandelszone für Waren, die aus den Vertragsstaaten stammen,¹³ geschaffen werden. Gemäß Art. 29 in Verbindung Anhang I des Abkommens wird für Zölle auf den Import von Waren in die Ukraine für verschiedene Warengruppen ein Ausgangszollsatz festgelegt und ein Zeitplan, gemäß dem die Zölle gesenkt werden. Für den Import von Waren in die EU gilt dagegen, dass die Zölle sofort gesenkt bzw. abgeschafft werden, gleichzeitig aber für einige Produkte im landwirtschaftlichen Bereich mengenmäßige Beschränkungen gelten.¹⁴ Exportzölle sind mit Ausnahme der in Anhang I-C genannten Warengruppen, für die eine schrittweise Absenkung gilt, verboten. Daraus ergibt sich eine Asymmetrie bei der Marktöffnung. Während die Ukraine mit dem Zeitpunkt des Inkrafttretens 52 % der landwirtschaftlichen Importe aus der EU und 49 % der industriellen Importe eine präferenzielle Behandlung gewährt, gilt dies für Importe aus der Ukraine in die EU für 82 % bzw. 94 % der Waren in den angegebenen Bereichen.¹⁵ Faktisch ist dieses Regime zudem für den Import in die EU aufgrund

¹³ Regelungen zur Bestimmung eines ‚Erzeugnisses mit Ursprung in‘ sind in Protokoll I zum Assoziationsabkommen enthalten. Dort sind auch die Muster der Warenverkehrsbescheinigungen ‚EUR.1‘ enthalten.

¹⁴ Vgl. Appendix to Annex I-A. Die Umsetzung dieser Bestimmungen erfolgt durch die VO 2015/2405 vom 18.12.2015; <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015R2405&from=DE>.

¹⁵ EU Commission Myths about the EU-Ukraine Association Agreement Setting the facts straight (22.01.2014), S. 6; http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2014/january/tradoc_152074.pdf.

der einseitigen Inkraftsetzung seit April 2014 in Kraft gewesen.¹⁶ Nunmehr hat es auch für den Import in die Ukraine Gültigkeit erlangt und die Vertragsparteien sichern sich darüber hinaus Inländergleichbehandlung entsprechend den Regelungen des GATT 1994 zu, Art. 34. Die Offenheit des Freihandelsabkommens gegenüber handelspolitischen Vereinbarungen mit anderen Ländern wird in Art. 39 festgelegt, soweit eine Mitgliedschaft in weiteren Regionalen Handelsblöcken nicht den Verpflichtungen aus diesem Abkommen zuwider läuft.

2. Handelspolitische Schutzmaßnahmen, Art. 40 bis Art. 52

Das Freihandelsabkommen bestätigt im Hinblick auf handelspolitische Schutzmaßnahmen die Geltung der einschlägigen Regelungen des GATT. Danach sind Beschränkungen nur noch in Notstandssituationen und zum Schutz namentlich genannter Rechtsgüter zulässig. Darüber hinausgehend wurden besondere Verpflichtungen zur Offenlegung derartiger Maßnahmen festgelegt. Lediglich für einzelne Produkte gemäß Anhang I-D und Personenkraftwagen wurde der ukrainischen Seite das Recht vorbehalten, für einen Zeitraum von 15 Jahren Schutzmaßnahmen zu ergreifen.¹⁷

3. Technische Handelshemmnisse, Art. 53 bis Art. 58

Zu den zentralen Fragen des Handels zwischen der EU und der Ukraine gehört die der Angleichung der technischen Produkt-Standards. Bislang waren auf ukrainischer Seite die ‚GOST‘- Standards maßgebend, die innerhalb der Eurasischen Union Anwendung finden. Gemäß Art. 56 hat sich die Ukraine nunmehr verpflichtet, gemäß dem in Annex III festgelegten Fahrplan, innerhalb eines Zeitraums zwischen einem und drei Jahren die entsprechenden europäischen Standards zu übernehmen. Der erfolgreiche Abschluss der Übernahme von Standards in einem konkreten Sektor wird von den Parteien überprüft und in Form eines gemeinsamen Protokolls zu diesem Abkommen bestätigt („Agreement on Conformity Assessment and Acceptance of Industrial Products“), Art. 57. Entsprechendes gilt für Kennzeichnungspflichten, Art. 58.

4. Sanitäre und phytosanitäre Maßnahmen, Art. 59 bis Art. 74

Dieser Abschnitt betrifft Fragen des Gesundheitsschutzes im Bereich des Handels mit tierischen und pflanzlichen Produkten. Grundsätzlich gilt auch hier, dass sich die Ukraine zur Übernahme der europäischen Standards und des entsprechenden WTO Übereinkommens verpflichtet hat. Allerdings fehlt es an einem konkreten Zeitplan. Vielmehr ist es an der Ukraine, eine Strategie zu entwickeln (Annex V). Grundlage für den grenzüberschreitenden Handel ist gemäß Art. 70 in Verbindung mit Anhang XII ein Zertifizierungssystem, für dessen Umsetzung ein spezieller Ausschuss zuständig ist.

¹⁶ Eine bevorzugte Behandlung beim Import ukrainischer Waren in die EU wurde bereits im April 2014 eingeführt, EU-Verordnung Nr. 374/2014 *über die Senkung oder Abschaffung von Zöllen auf Waren mit Ursprung in der Ukraine* vom 16.4.2014.

¹⁷ Gärtner Das Assoziierungsabkommen zwischen der Ukraine und der Europäischen Union- ein Meilenstein auf dem Weg zur wirtschaftlichen und politischen Integration Osteuropas, Jahrbuch für Ostrecht 2015, Heft 1, S.65.

5. Zoll- und Handelserleichterungen, Art. 75 bis Art. 84

Die Bestimmungen dieses Abschnitts dienen dazu, die Umsetzung der handelspolitischen Maßnahmen auf der Ebene der Verwaltung umzusetzen. Neben einer Angleichung der Rechtsvorschriften, einer Zusammenarbeit und technischer Unterstützung haben die Bestimmungen das Ziel der Vereinfachung des Verwaltungsverfahrens, die Senkung der Kosten für die Beteiligten und die Betrugsbekämpfung. Zuständig für die Umsetzung ist ein eigener Unter-Ausschuss, Art. 83.

6. Niederlassungsfreiheit, Handel mit Dienstleistungen und elektronischer Handel, Art. 85 bis Art. 143

Gemäß Art. 88 sind die Parteien verpflichtet, Tochterunternehmen, Niederlassungen und Vertretungen von juristischen Personen aus einem Vertragsstaat eine inländergleiche Behandlung und die Meistbegünstigung zukommen zu lassen. Die Gründung von Unternehmen im jeweils anderen Vertragsstaat gemäß den dort geltenden Regeln wurde somit grundsätzlich liberalisiert. Jedoch haben sich die EU und die Ukraine eigenständige Ausnahmen ausbedungen. In Anhang XVI – A findet sich eine Liste mit Bereichen, in denen die EU oder einzelne Mitgliedsstaaten sich das Recht vorbehalten haben, die oben genannten Rechte einzuschränken. Anhang XVI-D enthält die entsprechende Liste von ukrainischer Seite. Eigenschränkt bzw. ausgeschlossen ist danach in der Ukraine der Erwerb von landwirtschaftlich nutzbaren Flächen und der Erwerb von Beteiligungen an Staatsunternehmen, an denen der Staat eine Beteiligung von mehr als 25 % hält. Die Prinzipien der Meistbegünstigung und der Inländergleichbehandlung finden keine Anwendung auf den Luft- und Eisenbahntransport.

Zentrales Problem im Bereich der Dienstleistungsfreiheit ist weiter die Angleichung der rechtlichen Rahmenbedingungen, insbesondere der Qualifizierung. Zur Lösung des Problems hat man einerseits in Art. 93, 94 das Prinzip des freien Marktzugangs auf der Grundlage des Konzepts der Inländergleichbehandlung festgeschrieben. Andererseits konnten die Vertragsparteien im Hinblick auf konkrete Dienstleistungen Vorbehalte geltend machen.¹⁸ In Art. 101, 102 wird diese Herangehensweise umgesetzt für bestimmte Dienstleistungen und freie Berufe sowie ab Art. 103 für genehmigungspflichtige Tätigkeiten. Im Einzelnen geregelt werden Computer-Dienstleistungen (Art. 108), Post (Art. 109 bis Art. 114), elektronische Kommunikation (Art. 115 bis Art. 124), Finanzdienstleistungen (Art. 125 bis Art. 133), Seefrachtgeschäft (Art. 135) und der elektronische Handel (Art. 139 bis Art. 140). Auf diesen Gebieten verpflichtet sich die Ukraine, das Recht der EU zu übernehmen. Im Anhang XVII sind dazu en detail die von der Ukraine zu implementierenden Vorschriften niedergelegt. Sobald die Rechtsangleichung erreicht ist, erhalten ukrainische Unternehmen auf der Grundlage des Prinzips der gegenseitigen Anerkennung den Zugang zum europäischen Markt.

¹⁸ Art. 95 in Verbindung mit Anhängen XVI-B (Vorbehalte EU und EU Mitgliedstaaten) und Anhang XVI-E (Ukraine).

7. Laufende Zahlungen und Kapitalverkehr, Art. 144 bis Art. 147

Festgelegt wird zwischen den Parteien ein freier Kapitalverkehr auf der Grundlage des Art. VIII des Statuts des Internationalen Währungsfonds. Dies umfasst sowohl laufende Zahlungen als auch Investitionen und die Repatriierung von Gewinnen und von Liquidationsgewinnen sowie Kredite und Portfolioinvestitionen, schließt aber Schutzmaßnahmen bei Eintritt außergewöhnlicher Umstände nicht aus.

8. Öffentliche Auftragsvergabe, Art. 148 bis Art. 156

Auf dem Gebiet der öffentlichen Auftragsvergabe gibt das Abkommen das Ziel der vollständigen Marktöffnung vor. Das heißt, Unternehmen aus dem jeweils anderen Vertragsstaat dürfen sich um Aufträge jenseits eines bestimmten Schwellenwertes bewerben.¹⁹ Voraussetzung hierfür ist eine Angleichung der Rechtsregeln. Hierzu findet sich in Art. 153 in Verbindung mit Anhang XXI-A eine genaue Liste der umzusetzenden Richtlinien mit Zeitvorgaben zwischen drei und acht Jahren. Darüber hinaus werden in Art. 151 Grundregeln festgelegt, die den Bestimmungen zum EU-Vergaberecht entnommen sind und innerhalb von sechs Monaten umzusetzen sind. Danach sind Aufträge öffentlich auszuschreiben, der Zuschlag soll aufgrund transparenter Kriterien erfolgen und das Ergebnis den Bewerbern unverzüglich mitgeteilt werden. Im Ergebnis bedeutet dies, dass sich ukrainische Unternehmen auf Ausschreibungen in der EU bewerben dürfen, dies für europäische Unternehmen im Hinblick auf Ausschreibungen in der Ukraine gleichermaßen gilt und sie nach Ablauf der Übergangsfrist Anspruch auf ‚effektiven gerichtlichen Rechtsschutz‘ haben.²⁰

9. Schutz des intellektuellen Eigentums, Art. 157 bis Art. 252

Der umfangreichste Abschnitt des Freihandelsabkommens betrifft Fragen des intellektuellen Eigentums. In je eigenen Kapiteln werden die Verpflichtungen der Parteien festgelegt im Hinblick auf den Schutz des Urheberrechts und verwandter Rechte (Art. 161 bis Art. 192), Marken (Art. 193 bis Art. 200), Geographische Angaben (Art. 201 bis Art. 211), Muster (Art. 212 bis Art. 218), Patente (Art. 219 bis Art. 223), Topographien von Halbleitern (Art. 224 bis Art. 227) sowie weitere Bestimmungen. Der letzte Abschnitt umfasst Regelungen zur Rechtsdurchsetzung (Art. 230 bis Art. 252). Speziell geregelt wird innerhalb dieses Abschnitts auch die Haftung von Telemedienanbietern (‚Vermittlern‘), Art. 244 bis Art. 249. Als allgemeine Leitlinie kann festgehalten werden, dass bestehende TRIPS-Verpflichtungen ergänzt und weiterentwickelt werden. Im Hinblick auf einige umstrittene geographische Herkunftsbezeichnungen werden Übergangsregelungen festgelegt.

¹⁹ Anhang XXI-P: Danach beträgt der niedrigste Wert 133.000,- € im Fall von Beschaffungsmaßnahmen der Zentralregierung, der höchste 5,1 Mio. € bei öffentlichen Bauvorhaben.

²⁰ Art. 151 Pt. 15.

10. Wettbewerbs- und Beihilferecht, Art. 253 bis Art. 267

Für den Bereich der Missbrauchsaufsicht betont das Abkommen die Geltung der im Abkommen aufgelisteten Prinzipien und die Verpflichtung der Parteien, diese Prinzipien umzusetzen. Darüber hinaus enthält das Abkommen die Verpflichtung der Ukraine, einzelne aufgelistete EU-Verordnungen aus diesem Bereich zu übernehmen, Art. 256. Die aus den EU Verträgen bekannten Ausnahmen zu den öffentlichen Unternehmen und staatliche Monopolen finden sich auch hier. Beihilfen sind gemäß Art. 265 verboten, allerdings ist die Liste der Ausnahmetatbestände etwas länger, als im Recht der EU. Das heißt, der Ukraine wird bei wirtschaftspolitischen Maßnahmen ein größerer Bewegungsspielraum zugestanden, der allerdings wiederum seine Grenze in den zur Verfügung stehenden Mitteln findet.

11. Handelsrelevante Energiefragen, Art. 268 bis 280

Der Abschnitt über handelsrelevante Energiefragen enthält Bestimmungen zur Liberalisierung des Energiemarktes. Danach sind auch die Preise für Energie grundsätzlich Marktpreise. Den Parteien bleibt jedoch vorbehalten, bei Unternehmen im allgemeinen wirtschaftlichen Interesse eine Regulierung des Preises vorzunehmen. Das Recht der Vertragsparteien, souverän über den Ausweis von Gebieten zu entscheiden, in denen Energieträger gesucht und gewonnen werden dürfen, wird bestätigt. Bei Ausschreibungen sind die Parteien jedoch verpflichtet, allen Bewerbern gleiche Bedingungen zu bieten (Art. 279).

12. Transparenz, Art. 281 bis Art. 288

Die genannten Artikel verfolgen das Ziel der Schaffung einer weitgehenden Transparenz bei Normativakten. Weiter verpflichten sich die Parteien zur Zusammenarbeit mit dem Ziel der Guten Verwaltungspraxis, Art. 287.

13. Handel und nachhaltige Entwicklung, Art. 289 bis Art. 302

Unter dieser Überschrift werden Vertragsbestimmungen aus den Bereichen Arbeit, Umwelt Zivilgesellschaft zusammengefasst. Hinsichtlich des Arbeitsrechts wird dabei auf die Dokumente der Internationalen Arbeitsorganisation verwiesen. Zudem enthält das Abkommen u.a. die Verpflichtung der Ukraine, die Koalitionsfreiheit und das Recht auf Kollektivverhandlungen angemessen umzusetzen, Art. 291.

14. Streitbeilegung, Art. 303 bis Art. 305

Das Verfahren zur Beilegung von Streitigkeiten, die zwischen den Vertragsparteien in Verbindung mit dem Abkommen entstehen, ist in den Art. 303 bis 326 geregelt. Es ist weitgehend an dem Vorbild des WTO Streitschlichtungsmechanismus orientiert. Demgemäß werden in einem Streitfall zunächst bilaterale Konsultationen eingeleitet. Einzelheiten dazu finden sich in den Art. 303 bis Art. 305.

Führen diese innerhalb von 30 Tagen zu keinem Ergebnis, so sind die Parteien berechtigt, ein Verfahren gemäß Art. 306 ff einzuleiten.

15. Schiedsverfahren, Art. 306 bis Art. 326

Das Verfahren zur Beilegung von Streitigkeiten entspricht einem Schiedsverfahren. Ein Schiedsgericht ist zu bestellen, das innerhalb einer Frist von 120 Tagen eine Entscheidung fällen muss. Eine vollständige Schiedsordnung ist dem Abkommen als Anhang XXIV beigelegt. Gemäß Art. 321 sind die Entscheidungen des Schiedsgerichts für beide Seiten, aber auch nur für diese, bindend.

16. Mediation Art. 327 bis Art. 336

Zusätzlich zum Streitbeilegungsmechanismus enthält das Abkommen besondere Vorschriften zu einem Vermittlungsverfahren. Dessen Zweck besteht aber nicht in der Klärung von Rechtsfragen, sondern in der effektiven Beseitigung von Meinungsverschiedenheiten in den Bereichen Inländergleichbehandlung und Marktzugang, Art. 327.

IV. Bewertung

Angesichts der Vorgeschichte verwundert es nicht, dass die Bewertungen des Abkommens höchst unterschiedlich ausfallen und die Kommission sich im Januar 2014 veranlasst gesehen hat, auf die teilweise harsche Kritik zu reagieren.²¹

Während die Befürworter des Abkommens auf den Willen der Mehrheit der ukrainischen Bevölkerung verweisen, Teil des Westens zu werden, prophezeien die Gegner des Abkommens, dass der Verlust der russischen Absatzmärkte das Land in den finanziellen Ruin treiben und die Öffnung für westliche Waren den Zusammenbruch der nicht konkurrenzfähigen ukrainischen Industrie nach sich ziehen werde.

Die Kommission verweist demgegenüber darauf, dass die ukrainische Industrie durch den asymmetrischen Charakter der Zollsenkungen geschützt werde und Erfahrungen der osteuropäischen Staaten die Vermutung rechtfertigen, dass das Abkommen ein zusätzliches Wachstum der ukrainischen Wirtschaft von 6 % generieren werde.²² Zusätzlich wird in diesem Zusammenhang das Argument angeführt, dass aufgrund der Abwertung der Hriwna ausländische Waren wegen des hohen Preises die inländischen nicht verdrängen würden. Schließlich ist zu berücksichtigen, dass in den vergangenen Jahren der Entwicklungsabstand gegenüber westlichen Ländern nicht kleiner, sondern größer geworden. Der Gedanke, durch ein Zuwarten würde die Situation besser, erscheint deswegen wenig überzeugend.

²¹ *EU Commission* Myths about the EU-Ukraine Association Agreement Setting the facts straight (22.01.2014), http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2014/january/tradoc_152074.pdf.

²² *EU Commission* ebenda, S.2.

Was den Handel mit Russland betrifft, so zieht sich die Kommission auf die Position zurück, dass *there is nothing in the Agreement which will affect those flows directly*.²³ Sie verweist darauf, dass das Assoziationsabkommen die Vereinbarung weiterer Freihandelszonen nicht ausschließt und derartiges auch andernorts praktiziert werde. Allerdings ist der Verweis auf die Möglichkeit einer Mitgliedschaft in zwei Handelsblöcken, der EU und der Zollunion, nicht überzeugend. Es erfordert nicht viel Phantasie um sich auszumalen, dass sich westliche Investoren die Chance nicht entgehen lassen würden, den Markt der Zollunion wenigstens von der Ukraine aus zu bedienen, falls nicht schon eine Durchlieferung von Waren möglich sein sollte. Während die Industrie im Raum der Zollunion dem Zustrom europäischer Waren wenig entgegen setzen könnte, würden sich die Vorteile in der Gegenrichtung nicht in gleichem Maße auswirken, weil Waren aus diesen Ländern die Produkt- und Lebensmittelstandards der EU nicht erfüllen. Somit bleibt den Ländern der Zollunion zunächst wenig anderes übrig, als die Zollschränken an der Grenze zur Ukraine fallen zu lassen. Auf der anderen Seite läuft es aus der ukrainischen Perspektive letztlich auf die Frage hinaus, welcher Handelsblock im Zweifel die besseren Entwicklungsperspektiven bietet. Dass sich ukrainische Politiker von einer Westanbindung mehr Chancen für ihr Land versprechen, als von einer Mitgliedschaft in der Zollunion, erscheint unabhängig von etwaigen eigenen wirtschaftlichen Interessen nachvollziehbar.²⁴

Gemäßigtere Kritiker verweisen darauf, dass aufgrund des Abkommens allein die Ukraine Verpflichtungen eingegangen ist, die EU aber keine Gegenleistungen in Form einer konkreten Beitrittsperspektive oder Einräumung der Arbeitnehmerfreizügigkeit erbringe. Diese Einwände erscheinen ebenfalls wenig stichhaltig, weil sich die einseitige Verteilung der Anpassungslast aus der Natur der Sache ergibt. Korrekt ist, dass die EU kaum rechtsverbindliche Verpflichtungen eingegangen ist. Faktisch hat sie aber in erheblichem Umfang Verantwortung für die Ukraine übernommen. Ein Scheitern des ukrainischen Experiments hätte sowohl wirtschaftlich als auch politisch unabsehbare Folgen für die EU, so dass sie dem kaum tatenlos zusehen könnte. Das aber heißt, dass sich aus dem Abkommen schwer abschätzbare Risiken sowohl finanzieller Art ergeben als auch wirtschaftlicher in Form von Wirtschaftsflüchtlingsen.

Die schwerwiegendsten Bedenken gegen das Abkommen beziehen sich daher auf den Willen und die Fähigkeit der Europäischen Union, den aus der Assoziierung erwachsenden rechtlichen und faktischen Verpflichtungen gerecht zu werden. So steht die Zahl von 160 Mrd US-\$ im Raum, die die Modernisierung der ukrainischen Industrie kosten sollte. Die Kommission hält diesen Betrag für aus der Luft gegriffen und das damals ausgesprochene Ansinnen der Regierung *Azarow* für abwegig, Ersatzleistungen der EU für Modernisierungskosten zu erwarten.²⁵ Auf der anderen Seite ist klar,

²³ EU Commission ebenda, S.5.

²⁴ Die Kommission weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass ein Beitritt zur Zollunion für die Ukraine mit der Verpflichtung zu einer Erhöhung der Zölle verbunden wäre. Das stünde wiederum im Widerspruch zu den Verpflichtungen im Rahmen der WTO, EU-Commission, ebenda, S. 7.

²⁵ EU Commission, ebenda, S. 10.

dass in der Ukraine ein gewaltiger Investitionsbedarf besteht. Nach Ansicht der Kommission sollen vor allem ausländische Investoren diese Aufgabe erfüllen. In der Tat kann die Ukraine Umstände vorweisen, wie etwa niedrige Lohnkosten, die sie als Investitionsstandort attraktiv machen. Allerdings wird die Anziehungskraft der Ukraine als Investitionsstandort in noch stärkerem Maße von dem Erfolg der innenpolitischen Reformen²⁶ und der außenpolitischen Stabilität abhängen. Auf beiden Gebieten hat Russland aber einen nicht unmaßgeblichen Einfluss. Und die Entwicklung der letzten Zeit gibt Anlass zu der Vermutung, dass Russland von diesen Möglichkeiten zum Nachteil der Ukraine und der EU Gebrauch macht, wenn es sich an den Rand gedrängt und seine Interessen bedroht sieht. Daraus folgt, dass es im ureigenen Interesse der Europäischen Union ist, auch mit Russland zu einem Ausgleich zu kommen.

Dies führt wiederum zu der abschließenden Einschätzung, dass das Assoziierungsabkommen derzeit einem uneingelösten Versprechen gleichkommt. Es birgt beachtliche Risiken sowohl für die Ukraine, auch für die EU. Es kann aber auch der Ausgangspunkt einer Entwicklung sein, an deren Ende die friedliche Vollendung der Transformation der Staaten der ehemaligen Sowjetunion steht mit einer europäischen Ukraine und einem Russland als gleichberechtigtem Partner in einer gesamteuropäischen Sicherheitsarchitektur.

©Ostinstitut Wismar, 2016
Alle Rechte vorbehalten
Der Beitrag gibt die Auffassung des Autors wieder

Redaktion:
Prof. Dr. Otto Luchterhandt,
Dimitri Olejnik,
Dr. Hans-Joachim Schramm
Prof. Dr. Andreas Steininger

Ostinstitut Wismar
Philipp-Müller-Straße 14
23966 Wismar
Tel +49 3841 753 75 17
Fax +49 3841 753 71 31
office@ostinstitut.de
www.ostinstitut.de

ISSN: 2366-2751

²⁶ Was die innenpolitische Reformagenda betrifft, so gilt es festzuhalten, dass der Internationale Währungsfonds als Hauptkreditgeber die Entwicklung wesentlich beeinflusst.