

## Strukturen im Nebel – die Eurasische Wirtschaftsunion im Vergleich zur Europäischen Union

Autoren: Andreas Steininger, Hans-Joachim Schramm, Dimitri Olejnik <sup>1</sup>

Stand: 17.05.2017

### Inhaltsübersicht:

#### A. Einleitung

#### B. Historische Motivation und Entwicklung

##### I. Initiative und historische Motivation

##### II. Entwicklung von Eurasischer Union und Europäischer Union

1. Phase 1: Ermöglichung freien Warenverkehrs durch Gründung der Eurasischen Wirtschaftsgemeinschaft und Schaffung der europäischen Montanunion
2. Phase 2: Schaffung eines gemeinsamen Wirtschaftsraumes – Vertrag über einheitlichen Wirtschaftsraum (EAWU) und Römische Verträge
3. Phase 3: Politische Integration – der Vertrag von Maastricht und der Vertrag von Lissabon
4. Zwischenergebnis

#### C. Zielsetzung und rechtliche Rahmenbedingungen

##### I. Eigene Rechtspersönlichkeit und eigener Haushalt

##### II. Zielsetzungen

##### III. Kompetenzübertragung und Rechtsetzung

1. Kompetenzübertragung am Beispiel Deutschlands
2. Kompetenzübertragung im Rahmen der Eurasischen Union

##### IV. Zwischenergebnis

#### D. Organvergleich

##### I. Organschaftliche Organisation der Europäischen Union (Schema)

##### II. Organschaftliche Organisation der Eurasischen Union (Schema)

---

Zitierweise: Steininger A., Schramm H.-J., Olejnik D., Strukturen im Nebel – die Eurasische Wirtschaftsunion im Vergleich zur Europäischen Union, O/L-1-2017,  
[http://www.ostinstitut.de/documents/Steininger\\_Schramm\\_Olejnik\\_Strukturen\\_im\\_Nebel\\_die\\_EAWU\\_im\\_Vergleich\\_zur\\_EU\\_OL\\_1\\_2017.pdf](http://www.ostinstitut.de/documents/Steininger_Schramm_Olejnik_Strukturen_im_Nebel_die_EAWU_im_Vergleich_zur_EU_OL_1_2017.pdf).

<sup>1</sup> Prof. Dr. Andreas Steininger und Dr. Hans-Joachim Schramm, Dimitri Olejnik, Ostinstitut Wismar.  
Steininger/Schramm/Olejnik - Strukturen im Nebel – die Eurasische Wirtschaftsunion im Vergleich zur Europäischen Union, Ost/Letter-1-2017 (Mai 2017).

### III. Strukturvergleich

1. Oberstes Entscheidungsgremium: Rat der Staats- und Regierungschefs
2. Die Legislative in der EAWU und der EU.
  - a. Bei der EAWU keine Entscheidung durch Fachminister
  - b. Fehlen eines direkt gewählten Parlamentes im Gesetzgebungsverfahren
  - c. Werkzeuge der Legislative
3. Die Exekutive
  - a. Die europäische Kommission
  - b. Die eurasische Wirtschaftskommission, der Rat der Kommission und das Kollegium
4. Die Judikative
5. Zentralbank
6. Rechnungshof

### IV. Zwischenergebnis

### E. Vergleich des materiellen Rechts

- I. Einheitliche Wirtschaft und Finanzpolitik
- II. Grundfreiheiten
- III. Sonstige Regularien des einheitlichen Wirtschaftsraums

### F. Ergebnis

### A. Einleitung

In Zeiten des politischen Stillstandes zwischen Russland und Deutschland ist der Gedanke naheliegend, ob nicht in einer Verstärkung der Zusammenarbeit zwischen der Eurasischen Wirtschaftsunion (EAWU)<sup>2</sup> und der Europäischen Union (EU) ein Schlüssel zu einer Wiederannäherung liegen könnte. Dabei scheint die Anerkennung der EAWU als ein ebenbürtiger Partner durch die westlichen Staaten ein Verhandlungsgegenstand zu sein, den zu verfolgen die russische Seite Interesse hat.<sup>3</sup> Ein wichtiges Element dieser Wiederannäherung könnte sich aus der fortbestehenden Vision eines gemeinsamen Wirtschaftsraumes von Lissabon bis Wladiwostok ergeben, einer Idee, die von Präsident Putin vor der Krise im Jahre 2010 artikuliert wurde.<sup>4</sup> Will man diesem Gedanken Rechnung tragen, so sind die geänderten Zuständigkeiten zu berücksichtigen, die

<sup>2</sup> Website der Eurasischen Union: <http://www.eaeunion.org>.

<sup>3</sup> Vinokurov/Tsukarev beschreiben die Schaffung einer Freihandelszone zwischen der EAWU und der EU als ein Ziel der Außenpolitik, *Vinokurov/Tsukarev Agenda for the EEU Economy* (Valdai Papers 2015), S. 10.

<sup>4</sup> <http://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/putin-plaedoyer-fuer-wirtschaftsgemeinschaft-von-lissabon-bis-wladiwostok-1.1027908> (zuletzt abgerufen am 17.5.2017).

Steininger/Schramm/Olejnik - Strukturen im Nebel – die Eurasische Wirtschaftsunion im Vergleich zur Europäischen Union, Ost/Letter-1-2017 (Mai 2017).

sich aus dem EAWU-Vertrag ergeben. Die Kompetenz für Außenwirtschaftsfragen liegt nunmehr vorrangig bei der Eurasischen Union.<sup>5</sup>

Auf der anderen Seite gibt es Stimmen, die davon ausgehen, dass die Eurasische Wirtschaftsunion ein russisches Projekt ist, in dem nichts gegen den Willen Russlands geschieht.<sup>6</sup> Daraus folgern einige, die EAWU sei als ein Instrument russischen Hegemoniestrebens abzulehnen und scheidet deswegen als ein Verhandlungspartner aus, während andere die stabilisierende Wirkung in den Vordergrund stellen. Unabhängig davon, welcher Bewertung man sich anschließt, erscheint es zunächst geboten, sich mit den Entscheidungsmechanismen der EAWU zu befassen um sich ein Urteil darüber bilden zu können, ob es die Strukturen überhaupt erlauben, dass ein Mitgliedsstaat den anderen seinen Willen aufdrängt.

Notwendig erscheint daher, sich von der EAWU ein genaueres Bild zu machen. Wie ist die rechtliche und wirtschaftliche Struktur der Eurasischen Wirtschaftsunion beschaffen? Ist diese vergleichbar mit der der Europäischen Union und existieren hier insofern Anknüpfungspunkte? Kann es vor diesem Hintergrund überhaupt zu einer vertieften Kooperation zwischen Europäischer Union und Eurasischer Wirtschaftsunion kommen? Erwächst der Europäischen Union gar ein neuer Konkurrent im Osten?

Nachfolgend wird der Versuch unternommen, die Eurasische Union und die Europäische Union vor dem Hintergrund ihrer historischen Hintergründe, Organisationen und rechtlichen Grundlagen und Strukturen zu vergleichen.

## **B. Historische Motivation und Entwicklung**

Die Antwort auf die Frage, warum bzw. aufgrund welcher historischen Motivation sich ein Staat oder Staatenbund entwickelt hat, vermag Aufschluss über seinen Zusammenhalt und auch über sein zukünftiges Handeln geben.

### **I. Initiative und historische Motivation**

Die historische Motivation zur Gründung der Europäischen Union ergab sich primär aus den Erfahrungen des Schreckens der vorangegangenen beiden Weltkriege. Aus der Erklärung des damaligen französischen Außenministers Robert Schuman vom 9. Mai 1950 zur Gründung der

---

<sup>5</sup> Art. 33 Vertrag über die Eurasische Union.

<sup>6</sup> Belás, Wir müssen das Vertrauen wieder herstellen, OWC 05.17, S. 24.

Steininger/Schramm/Olejnik - Strukturen im Nebel – die Eurasische Wirtschaftsunion im Vergleich zur Europäischen Union, Ost/Letter-1-2017 (Mai 2017).

Montanunion zwischen Deutschland, Frankreich, Italien, den Niederlanden, Belgien und Luxemburg geht klar hervor, dass man vor allem durch die Zusammenlegung der Stahlproduktion, die Basis zur Vorbereitung der kriegerischen Auseinandersetzungen gewesen war, eine Annäherung der bisherigen Kriegsparteien durch wirtschaftliche Verflechtung derartiger Schlüsselindustrien erreichen wollte, um somit zukünftige Auseinandersetzungen unmöglich zu machen.<sup>7</sup>

Die ursprüngliche Initiative zur Gründung der Eurasischen Union war hingegen eher ökonomisch motiviert bzw. von der Erkenntnis getragen, dass die schweren wirtschaftlichen Folgen des Zusammenbruchs der Sowjetunion und der hieraus folgenden Desintegration der ehemaligen Sowjetrepubliken durch eine Reintegration zumindest teilweise wieder abgefedert werden müssten.<sup>8</sup> Der damalige und bis heute regierende kasachische Präsident Nursultan Nasarbajew äußerte die Idee einer eurasischen Wirtschaftsunion im März 1994 wohl als erster<sup>9</sup>, wobei er vermutlich primär die Beseitigung von Zöllen und Handelshindernissen im Sinn hatte.

Insofern lässt sich hier bereits ein grundsätzlicher Unterschied im Hinblick auf die Motivation zur Gründung der beiden Staatenbündnisse feststellen: während die Initiative zur Gründung der Europäischen Union vor allem politisch und zur Friedensschaffung motiviert war, ist im Gegensatz dazu die primäre Idee der EAWU eine rein ökonomische. Dem entsprechend wird in Art. 1 des Vertrages zur Gründung der EAWU als Ziel der EAWU lediglich die Verwirklichung der vier Grundfreiheiten festgelegt.<sup>10</sup>

## II. Entwicklung von Eurasischer Union und Europäischer Union

Die Entwicklung der Europäischen Union lässt sich grob in drei Phasen einteilen. Fraglich ist, ob und inwieweit hier eine Parallelität zwischen europäischer Union und Eurasischer Union existiert.

### 1. Phase 1: Ermöglichung freien Warenverkehrs durch Gründung der Eurasischen Wirtschaftsgemeinschaft und Schaffung der europäischen Montanunion

Nach der ersten, bereits erwähnten Initiative von Nasarbajew im Jahre 1994 unterzeichneten Weißrussland, Kasachstan und Russland 1995 ein Abkommen über die Zollunion<sup>11</sup>, das die Beseitigung aller Handelshindernisse für die Vertiefung einer wirtschaftlichen Zusammenarbeit vorsah. Allerdings wurde dieses Abkommen nicht umgesetzt. Der erste nennenswerte Schritt zur

<sup>7</sup> [https://europa.eu/european-union/about-eu/symbols/europe-day/schuman-declaration\\_de](https://europa.eu/european-union/about-eu/symbols/europe-day/schuman-declaration_de).

<sup>8</sup> Vgl. *Vinokurov*, Osteuropa, 5/2016, S. 129-140, S. 130.

<sup>9</sup> Siehe *Schladebach/Kim*, die Eurasische Wirtschaftsunion: Grundlagen, Ziele, Chancen, WiRO 2015, S. 161 ff.

<sup>10</sup> Art. 1 des Vertrages über die Eurasische Wirtschaftsunion vom 29.5.2014, Text in englischer Sprache: [https://docs.eaeunion.org/docs/en-us/0017353/itia\\_05062014\\_doc.pdf](https://docs.eaeunion.org/docs/en-us/0017353/itia_05062014_doc.pdf)

<sup>11</sup> Abkommen der GUS-Staaten vom 20.01.1995 „über die Zollunion“ (soglašenje stran SNG o tamožennom sojuze), Sobr. Zak. RF, 15.10.2007, Nr. 42, Pos. 4938.

Steininger/Schramm/Olejnik - Strukturen im Nebel – die Eurasische Wirtschaftsunion im Vergleich zur Europäischen Union, Ost/Letter-1-2017 (Mai 2017).

heutigen EAWU erfolgte durch den Vertrag über die Eurasische Wirtschaftsgemeinschaft vom 10. Oktober 2000 (weiterhin: EAWG).<sup>12</sup> Hieran waren nicht mehr nur Weißrussland, Russland und Kasachstan beteiligt, sondern ferner auch Kirgistan und Tadschikistan. Inhalt dieses Abkommens war vor allem die Schaffung einer einheitlichen, zollfreien Wirtschaftsregion. In der Folge dieses Abkommens wurde 2007 die Zollunion gegründet, an der allerdings nur Weißrussland, Russland und Kasachstan teilnahmen; 2010 trat ein gemeinsames Zollgesetzbuch für diese drei Staaten in Kraft.<sup>13</sup> Aus letzterem lässt sich schließen, dass die übrigen Staaten der EAWG nur noch ein begrenztes Interesse an einer Zollunion hatten. Der Versuch, mit der Gründung einer gemeinsamen Freihandelszone am 18. Oktober 2011<sup>14</sup> neben EAWG und Zollunion eine der Europäischen Union ebenbürtige Institution zu schaffen, blieb weitgehend ohne praktische Bedeutung.<sup>15</sup> Allerdings kristallisierten sich hiermit Russland, Weißrussland und Kasachstan als Zugpferde für die Schaffung einer neuen Union heraus.

Tatsächlich lassen sich bereits in dieser ersten Phase Unterschiede bei der Schaffung der Montanunion 1951 durch den EGKS-Vertrag<sup>16</sup> feststellen. Der EGKS-Vertrag verfolgte zwar auch das Ziel, den freien Verkehr mit Kohle und Stahl und den freien Zugang zu der Produktion zu sichern. Kerngedanke war jedoch die beschränkte Vergemeinschaftung einer in der damaligen Zeit zentralen Branche, um deren Missbrauch zu nationalen Zielen zu verhindern. Der Ansatz der EAWU weicht hiervon ab, da bislang noch kein Land bereit ist, einem anderen de jure Entscheidungsrechte über seine Industrieunternehmen einzuräumen.

## **2. Phase 2: Schaffung eines gemeinsamen Wirtschaftsraumes – Vertrag über einheitlichen Wirtschaftsraum (EAWU) und Römische Verträge**

Am 18. November 2011 unterschrieben die Präsidenten Russlands, Weißrusslands und Kasachstans die Deklaration über die eurasische wirtschaftliche Integration, der zu Folge über die Schaffung einer Freihandelszone ab dem 1. Januar 2012 hinaus ein einheitlicher Wirtschaftsraum mit freiem Verkehr von Gütern, Arbeitskräften, Dienstleistungen und Kapital bis zu Beginn des Jahres 2015 angestrebt werde.<sup>17</sup> Es handelte sich um eine Art Absichtserklärung, die darauf abzielte, zu Beginn des Jahres

---

<sup>12</sup> Vertrag über die Gründung der Eurasischen Wirtschaftsgemeinschaft (Dogovor ob učeždenii Evrazijskogo ékonomičeskogo soobščestva), unterzeichnet am 10.10.2000 in Astana, <http://www.kremlin.ru/supplement/3402> (zuletzt abgerufen am 17.5.2017).

<sup>13</sup> Zollkodex der Zollunion (Tamožennyj kodeks tamožennogo sojuza), Anlage zum Vertrag über den Zollkodex der Zollunion vom 27.11.2009 Nr. 17, Sobr. Zak. RF, 13.12.2010, Nr. 50 Pos. 6615.

<sup>14</sup> Vertrag über die Freihandelszone (dogovor o zone svobodnoj trgovli) vom 18.10.2011, Sobr. Zak. RF, 1.10.2012, Nr. 40, Pos. 5340.

<sup>15</sup> So auch die Bewertung von *Breig, v. Gall*, Jahrbuch für Ostrecht, Bd. 1, 2015, S. 50.

<sup>16</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=URISERV:xy0022> (zuletzt abgerufen am 17.5.2017).

<sup>17</sup> Deklaration vom 18.11.2011 „über die eurasische Wirtschaftsintegration“ (deklaracija o evrazijskoj ékonomičeskoj integraciji), Consultant; Meždunarodnoe pravo. Učebnik, Hrsg. Sergeev, Statut 2015, Kapitel 22.5.

Steininger/Schramm/Olejnik - Strukturen im Nebel – die Eurasische Wirtschaftsunion im Vergleich zur Europäischen Union, Ost/Letter-1-2017 (Mai 2017).

2015 die Eurasische Wirtschaftsunion – EAWU – zu gründen. Aufgrund der politischen Ereignisse im Zusammenhang mit der Ukraine-Krise wurde der Vertrag über die EAWU bereits am 29. Mai 2014 unterzeichnet.

Insbesondere Russland kann man hier als treibende Kraft ansehen, das nicht nur ein wirtschaftliches Interesse an einer weiteren Integration hatte, sondern vor allem auch ein politisches.<sup>18</sup> Wollte Russland zunächst der Ukraine die Möglichkeit einer Alternative im Hinblick auf die Europäische Union bieten, so war die Gründung der EAWU nun ein Mittel, ein politisches Gegengewicht gegenüber dem Westen zu schaffen. Im Dezember 2014 trat ferner Kirgistan, im Januar 2015 Armenien der EAWU bei.<sup>19</sup>

Die Gründung der EAWU lässt sich wohl am besten mit den Römischen Verträgen<sup>20</sup> von 1957 vergleichen, denen im Hinblick auf die EAWU eine gewisse Leitbildfunktion zukommt.<sup>21</sup> Wie die EWG auch so zielt die EAWU auf die wirtschaftliche Integration der Mitgliedstaaten mittels der Schaffung eines gemeinsamen Marktes im Innern und einer einheitlichen Zollgrenze nach außen. In beiden Fällen soll der freie Verkehr von Waren, Dienstleistungen, Personen und Kapital sowie eine koordinierte und abgestimmte einheitliche Wirtschaftspolitik erreicht werden. Ein zentraler Aspekt hierbei ist beiden Übereinkommen die Reduzierung bzw. vollständige Abschaffung der Zölle zwischen den Mitgliedstaaten.

### 3. Phase 3: Politische Integration – der Vertrag von Maastricht und der Vertrag von Lissabon

Nach fast 35 Jahren eines gemeinsamen Wirtschaftsraumes im Sinne der EWG wurde mit dem Vertrag von Maastricht 1992<sup>22</sup> (weiterhin: EUV) die politische Integration der Europäischen Staaten vorangetrieben, woraus sich das völkerrechtliche Subjekt einer Staatengemeinschaft unter dem Titel „Europäische Union – EU“ ergab. Und mit dem Vertrag von Lissabon wurde diese Staatengemeinschaft regulativ reformiert und bekräftigt. Eine der zentralen Regelungen, die sich aus dem Vertrag von Lissabon ergeben haben, ist der Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (weiterhin: AEUV).<sup>23</sup>

<sup>18</sup> Vgl. *Adomeit*, Integrationskonkurrenz EU-Russland, in *Osteuropa*, 6-8/2012, 383 ff.

<sup>19</sup> Vertrag über den Beitritt der Republik Armenien zum Vertrag über die Eurasische Wirtschaftsunion vom 29.5.2014, unterzeichnet in Minsk am 10.10.2014, *Sobr. Zak. RF*, 23.2.2015, Nr. 8, Pos. 1107; Vertrag über den Beitritt der Kirgisischen Republik zum Vertrag über die Eurasische Wirtschaftsunion vom 29.5.2014, unterzeichnet in Moskau am 23.12.2014, *Sobr. Zak. RF*, 21.09.2015, Nr. 38, Pos. 5213.

<sup>20</sup> Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft vom 25.3.1957, *Bundesgesetzblatt* 1957 II. 19.08.1957, Nr. 23; Vertrag zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft vom 25.3.1957, *Bundesgesetzblatt* 1957 II. 19.08.1957, Nr. 23, S. 1014-1223.

<sup>21</sup> Vgl. *Schewe*, Das Recht der Zollunion der Eurasischen Wirtschaftsgemeinschaft – Postsowjetische Integration nach dem Vorbild der EU? *EuZW* 2013, S. 535.

<sup>22</sup> Vertrag über die Europäische Union vom 7.2.1992, *Bundesgesetzblatt* 1992 Teil II Nr. 47, 30.12.1992, S. 1251.

<sup>23</sup> Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, *ABl. EG* Nr. C 115 vom 9.5.2008, S. 47.

Steininger/Schramm/Olejnik - Strukturen im Nebel – die Eurasische Wirtschaftsunion im Vergleich zur Europäischen Union, *Ost/Letter-1-2017* (Mai 2017).

Einen solchen Vertrag zur politischen Integration sucht man auf der Seite der Eurasischen Union vergebens. Und auf absehbarer Zeit dürfte damit auch nicht zu rechnen sein, denn er würde den Verzicht auf Souveränitätsrechte voraussetzen. Aus russischer Perspektive würde dies darauf hinauslaufen, den anderen Staaten Mitspracherechte einzuräumen, was mit dem russischen Selbstverständnis kaum vereinbar scheint. Dem entsprechend gibt es derzeit wohl auch keine Pläne zur Einführung einer einheitlichen Währung.

Allerdings ist der Unwille zum Verzicht auf Souveränität kein russisches Alleinstellungsmerkmal. Auch Kasachstan verfolgte schon bei der Gründung der EAWU lediglich wirtschaftliche Interessen und wollte die EAWU auch weitgehend auf diese beschränken.<sup>24</sup> Präsident Nasarbajew hat mehrfach auf nichttarifäre Handelshemmnisse innerhalb der Eurasischen Union hingewiesen.<sup>25</sup> Ohne die Lösung dieses Problems ist jedoch ein weiterer Integrationsschritt kaum denkbar. Dies ergibt sich auch aus dem unterschiedlichen politischen und wirtschaftlichen Potenzial der Länder, so etwa von Weißrussland und Kasachstan auf der einen und Russland auf der anderen Seite.<sup>26</sup>

#### 4. Zwischenergebnis

Vergleiche sind immer problematisch. Wenn man aber überhaupt die Entwicklungsstufen der Eurasischen Union und der Europäischen Union miteinander in Beziehung setzen will, so kann man vereinfachend sagen, dass sich die Eurasische Union zurzeit in einer Phase befindet, die in etwa der Phase der EWG von 1957 (Römische Verträge) bis 1992 (Vertrag von Maastricht) andauerte. Es handelt sich um eine Phase, im Rahmen derer sich die europäischen Staaten durch wirtschaftlichen Austausch einander angenähert haben und dann den nächsten Schritt der politischen Integration wagen konnten.

Wie es auf Seiten der Eurasischen Union weitergehen wird, ist derzeit noch nicht absehbar. Es scheint naiv anzunehmen, dass diesen Staaten die Möglichkeit zuteil wird, frei von äußeren Einflüssen über ihre Entwicklung zu entscheiden. Russland wird das Ziel einer engeren Anbindung der Mitgliedstaaten und einer Ausdehnung<sup>27</sup> aus geostrategischen Überlegungen verfolgen, auch wenn nach hier vertretener Ansicht die Länder der ehemaligen Sowjetunion trotz der Phase der gemeinsamen Geschichte historisch und kulturell wenig homogen sind.<sup>28</sup> Auf der anderen Seite

---

<sup>24</sup> *Satpajew* Kasachstan: Wirtschaftintegration oder Souveränitätsverzicht, in: Hett/Szkola Die Eurasische Wirtschaftsunion (2014), <http://library.fes.de/pdf-files/id-moe/11131.pdf> (zuletzt abgerufen am 17.5.2017).

<sup>25</sup> <http://echo.msk.ru/news/1184154-echo.html> (zuletzt abgerufen am 17.5.2017).

<sup>26</sup> Siehe auch *Breig, v. Gall*, Jahrbuch für Ostrecht, Bd. 1, 2015, S. 51.

<sup>27</sup> Darunter Ägypten, Iran und die Mongolei, [https://ru.wikipedia.org/wiki/Евразийский\\_экономический\\_союз](https://ru.wikipedia.org/wiki/Евразийский_экономический_союз). Dazu *Kusmina* Erweiterung und Freihandel, in *Hett/Szkola* Die Eurasische Wirtschaftsunion (2014), <http://library.fes.de/pdf-files/id-moe/11131.pdf> (zuletzt abgerufen am 17.5.2017).

<sup>28</sup> Demgegenüber vertreten *Vasilyeva* und *Lagutina* die These eines einheitlichen Raums, *Vasilyeva/Lagutina* The Russian Project of Eurasian Integration (2016). *Steininger/Schramm/Olejnik* - Strukturen im Nebel – die Eurasische Wirtschaftsunion im Vergleich zur Europäischen Union, *Ost/Letter-1-2017* (Mai 2017).



haben mit China und Indien weitere machtvolle Akteure mit eigenen Interessen die Bühne betreten, was einen Zusammenschluss der kleineren Länder befördert. Geostrategische Interessen verfolgen alle Großmächte in dieser Region. Auf westlicher Seite wird zu entscheiden sein, ob man eine Weiterentwicklung der Eurasischen Union eher als Bedrohung auffasst oder als ein Element der Stabilitätssicherung.

## **C. Zielsetzung und rechtliche Rahmenbedingungen**

Im Folgenden sollen einige zentrale Elemente der EAWU und der EU als supranationale Organisationen herausgegriffen und miteinander verglichen werden.

### **I. Eigene Rechtspersönlichkeit und eigener Haushalt**

Sowohl EAWU als auch EU verfügen über eine eigene Rechtspersönlichkeit im Sinne des Völkerrechts (bei der EAWU aus Art. 1 Abs. 1 EAWUV). Beide Staatengemeinschaften haben ein eigenes Budget, auf das sie zurückgreifen können, einen eigenen Haushalt. Gespeist wird der Haushalt der EAWU aus Beiträgen der Mitgliedsstaaten, über den Umfang der Beiträge der Mitgliedsstaaten entscheidet der Oberste Rat.<sup>29</sup>

### **II. Zielsetzungen**

Aber bereits bei den Zielsetzungen sind deutliche Unterschiede zu bemerken. Entsprechend ihrer historischen Entwicklung besteht gemäß Art. 4 EAWUV die Ziele der EAWU in der wirtschaftlichen Entwicklung der Mitgliedsstaaten, der Schaffung eines einheitlichen Marktes und der Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit in der globalisierten Welt. Nach Art. 3 EUV stehen in der Europäischen Union die Förderung des Friedens, des Wohlergehens und der Werte der Mitgliedsstaaten, die Freiheit eines Binnenmarktes ohne Grenzen, Errichtung eines einheitlichen Binnenmarktes, Bekämpfung von Diskriminierung und sozialer Ausgrenzung im Fokus der Ziele der EU.

So unscheinbar dieser Unterschied sein mag, so waren gerade im Rahmen der Ukraine-Krise diese Ziele der EU, nämlich die Aufrechterhaltung der Werte der Mitgliedstaaten, Grundlage der politischen Auseinandersetzung mit Russland. Ist die EAWU alleine auf die ökonomische Zusammenarbeit ausgerichtet, so geht die Zielsetzung der EU weit über die rein wirtschaftliche Betrachtung hinaus. Nur so kann sie überhaupt eine politische Union anstreben. Nach der bisherigen

---

<sup>29</sup> Art. 12 Abs.2 Ziff. 7 EAWUV.

Steinger/Schramm/Olejnik - Strukturen im Nebel – die Eurasische Wirtschaftsunion im Vergleich zur Europäischen Union, Ost/Letter-1-2017 (Mai 2017).



Zielsetzung gemäß Art. 5 EAWUV ist eine politische Integration in der Eurasischen Union dagegen derzeit nicht gewollt.

### III. Kompetenzübertragung und Rechtsetzung

Zu den wesentlichen Faktoren des Funktionierens einer Staatengemeinschaft zählt die Übertragung von nationalen Kompetenzen auf Organe der Staatengemeinschaft.

#### 1. Kompetenzübertragung am Beispiel Deutschlands

Die rechtlichen Grundlagen für die Kompetenzübertragung von Berlin nach Brüssel ergeben sich aus Art. 23 GG sowie aus dem Integrationsverantwortungsgesetz vom 22.9.2009.<sup>30</sup> Nach der entsprechend des Bundesverfassungsgerichts erfolgt die eigentliche Kompetenzübertragung jedoch vor allem dadurch, dass Deutschland seinen ausschließlichen Hoheitsanspruch für sein gesamtes Staatsgebiet für eine bestimmte Materie einerseits aufgibt, andererseits aber der unmittelbaren Geltung einer anderen Rechtsquelle innerhalb Deutschlands Raum gelassen wird, wobei die Grenzen von Art. 23 Abs. 1 Satz 3, Art. 79 Abs. 3 GG zu beachten sind.<sup>31</sup> Ferner müssen die demokratischen Grundprinzipien Deutschlands und seiner Institutionen in der Verantwortung bleiben.<sup>32</sup>

Konstitutives Element der EU ist hierbei die Übertragung von Rechtsetzungsbefugnissen gemäß dem Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung. Bei den Rechtsquellen wird unterschieden zwischen primärem Unionsrecht (EUV und AEUV mit Anhängen und Protokollen, EU Grundrechtscharta) und sekundärem Unionsrecht gemäß Art. 288 EU (Verordnungen, Richtlinien, Beschlüsse, Empfehlungen und Stellungnahmen). Dabei kommt der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes eine herausragende Bedeutung, denn erst der EuGH hat die Anerkennung des Rechts der EU als einer eigenständigen Rechtsmaterie durchgesetzt, die im Konfliktfall Vorrang gegenüber der nationalen Regelung genießt.<sup>33</sup>

#### 2. Kompetenzübertragung im Rahmen der Eurasischen Union

Prinzipiell kann man im Rahmen der EAWU auch zwischen Primärrecht und Sekundärrecht unterscheiden, wenngleich dieses bei weitem nicht so ausdifferenziert ist wie in der EU.

---

<sup>30</sup> Gesetz über die Wahrnehmung der Integrationsverantwortung des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union vom 22.9.2009, BGBl. 2009 Teil I, Nr. 60, S. 3022.

<sup>31</sup> BVerfG 73, 339, 374.

<sup>32</sup> Urteil des BVerfG zum Vertrag von Lissabon, NJW 2009, 2267.

<sup>33</sup> Zentrale Bedeutung kommt hier der Entscheidung *Van Gend en Loos v Nederlandse Administratie der Belastingen* vom 5.2.1963, Cs 26/62, zu. Steininger/Schramm/Olejnik - Strukturen im Nebel – die Eurasische Wirtschaftsunion im Vergleich zur Europäischen Union, Ost/Letter-1-2017 (Mai 2017).

Dem EUV entspricht der EAWUV im Sinne des Primärrechts; eine vergleichbare Regelung wie die des AEUV existiert im Rahmen der EAWU nicht. Dementsprechend lässt sich auch keine dem Art. 288 AEUV vergleichbare Regelung ausfindig machen, die Grundlage für sekundärrechtliche Verordnungen und Richtlinien ist. Allerdings besagt Art. 6 Abs. 1 Satz 2 EAWUV, dass Beschlüsse des Obersten Rates und des Regierungsrates in den Mitgliedstaaten der EAWU verbindlich seien. Dies gilt allerdings unter der einschränkenden Formulierung „nach Maßgabe des jeweiligen nationalen Rechts“.

An dieser Bestimmung wird der maßgebliche Unterschied zwischen der EAWU und der EU deutlich. Anders als bei der EU handelt es sich bei der EAWU um keine supranationale Organisation, an die die Mitgliedstaaten Hoheitsrechte abgetreten haben. Die EAWU bleibt vielmehr dem klassischen Modell einer internationalen Organisation verhaftet, dessen Funktionsweise auf der Koordinierung von Maßnahmen beruhen, die dann eine Umsetzung auf der Ebene der Mitgliedstaaten bedürfen. Dementsprechend finden sich in den Verfassungen der Mitgliedstaaten keine Bestimmungen, die Art. 23 GG entsprechen. Vielmehr beschränken sich diese auf die Festlegung, dass völkerrechtliche Verträge im Fall ihrer Transformation in nationales Recht Vorrang vor den einfachen Gesetzen genießen<sup>34</sup>. In der weißrussischen Verfassung heißt es, dass lediglich die allgemein gültigen Grundsätze des Völkerrechts als Bestandteil des nationalen Rechts anzuerkennen sind. Darüber hinausgehenden Regelungen geht das nationale weißrussische Recht vor.<sup>35</sup>

Hinzu kommt, dass dem Gericht der Eurasischen Union nicht die Kompetenz übertragen wurde, über die Auslegung des Rechts der EAWU und damit mittelbar die Vereinbarkeit des nationalen Rechts mit diesem zu befinden.<sup>36</sup>

#### IV. Zwischenergebnis

Es bleibt festzuhalten, dass sowohl EAWU als auch EU über eine eigene Rechtspersönlichkeit und über einen eigenen Haushalt verfügen. Damit sind die wesentlichen Gemeinsamkeiten aber schon benannt. Bereits bei der Zielsetzung ergeben sich große Unterschiede: der EAWUV nennt im Gegensatz zum EUV nur ökonomische Zielsetzungen.

Bei der Möglichkeit der Rechtsetzung im sekundären Bereich gilt, dass es bei der EAWU im Gegensatz zur EU an einem der elementaren Werkzeuge zur einheitlichen Gestaltung eines Wirtschaftsraumes fehlt, nämlich an einer klaren Gesetzgebungskompetenz der EAWU selber bzw. an einer eindeutigen Kompetenzübertragung in bestimmten Bereichen. Schon das alleine macht die EAWU nur bedingt handlungsfähig. Insofern überwiegen hier auch die Unterschiede.

---

<sup>34</sup> Art. 15 Abs. 4 Russ Verfassung, Art. 4 Abs.3 Kas Verfassung.

<sup>35</sup> Breig, v. Gall, Jahrbuch für Ostrecht, Bd. 1, 2015, S. 56.

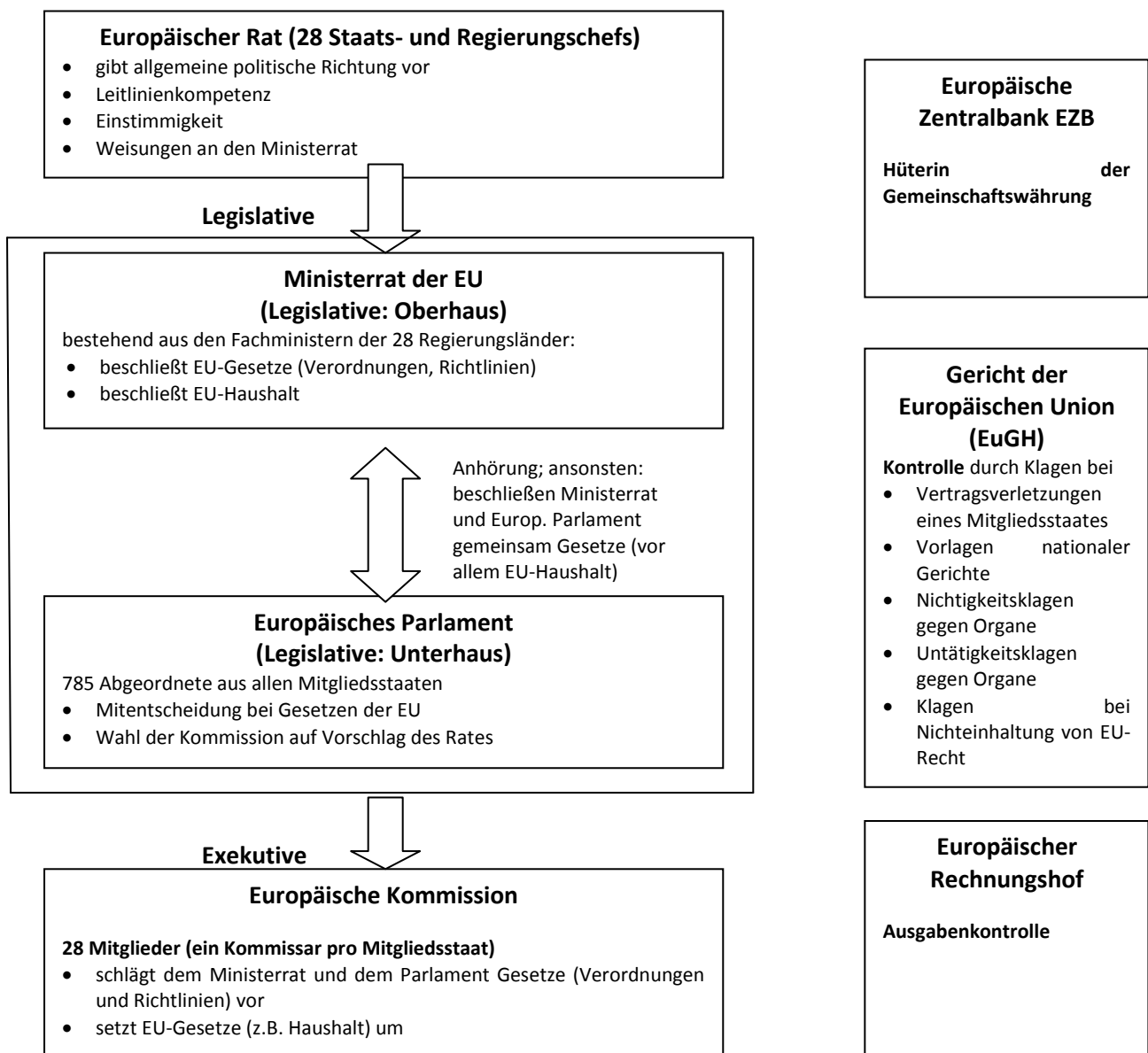
<sup>36</sup> Vgl. Pkt. 39 Statut des Gerichts der Eurasischen Union.

Steininger/Schramm/Olejnik - Strukturen im Nebel – die Eurasische Wirtschaftsunion im Vergleich zur Europäischen Union, Ost/Letter-1-2017 (Mai 2017).

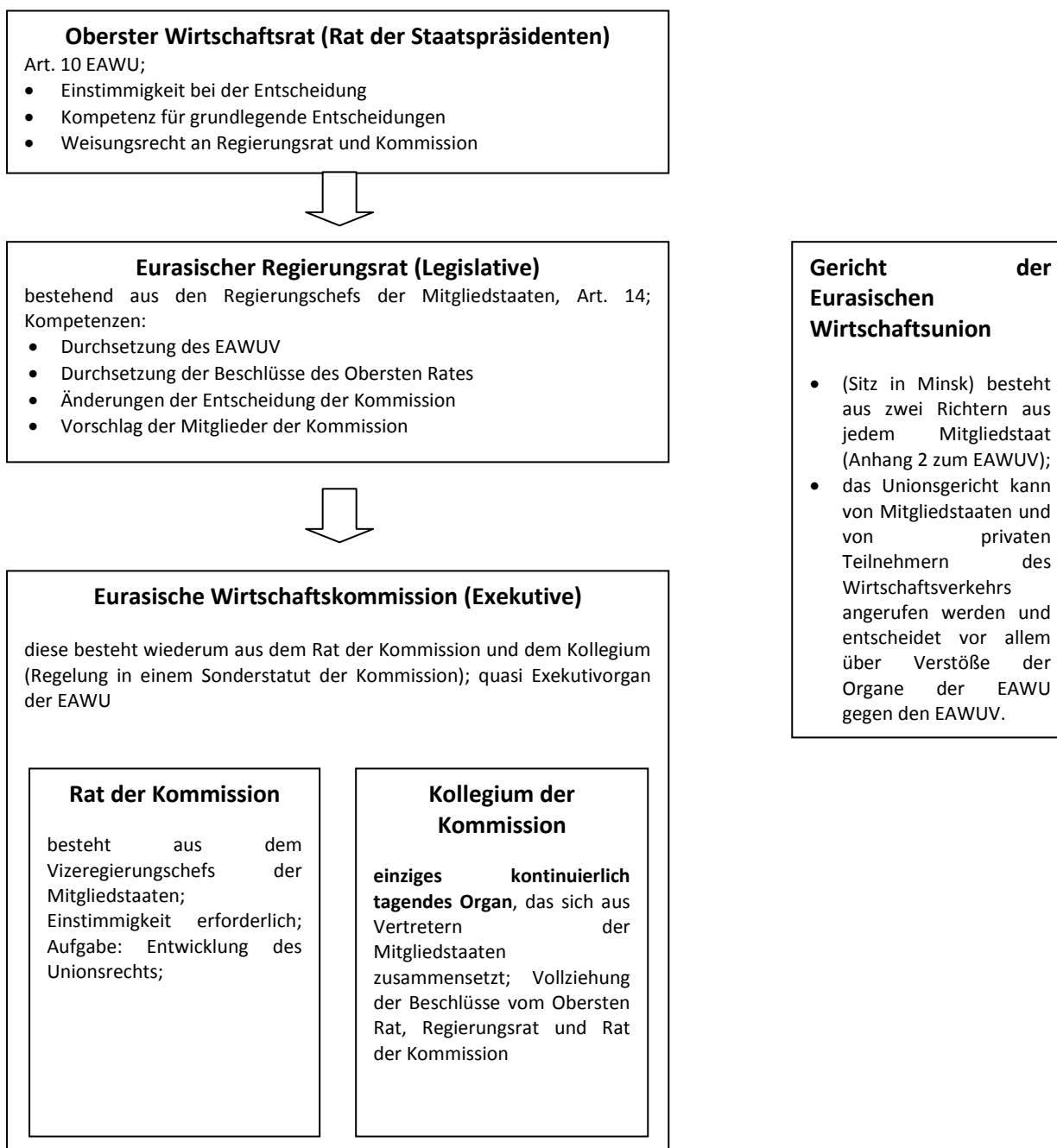
## D. Organvergleich

Ein zentraler Punkt des Rechtsvergleichs ist auch die organschaftliche Struktur. Tatsächlich würde es den Rahmen sprengen, die gesamte organschaftliche Struktur der EU hier zeigen zu wollen. Aber auch eine grobe schematische Darstellung kann schon Aufschluss darüber geben, wo Gemeinsamkeiten und Unterschiede zwischen EAG und EU liegen.

### I. Organschaftliche Organisation der Europäischen Union (Schema)



## II. Organschaftliche Organisation der Eurasischen Union (Schema)



### III. Strukturvergleich

Sowohl die Organisationsstruktur der EU als auch der EAWU verfügen über einen Exekutive, Legislative und eine Judikative. Beiden Institutionen ist ferner gemeinsam, dass ihnen ein oberstes Entscheidungsgremium in Form eines Rates der Staats- und Regierungschefs vorsitzt. Im Einzelnen gilt:

#### 1. Oberstes Entscheidungsgremium: Rat der Staats- und Regierungschefs

Das oberste Entscheidungsgremium der EAWU ist der „Oberste Rat“ nach Art. 10 EAWUV.<sup>37</sup> Dieser besteht aus den Staatspräsidenten der Mitgliedsländer, beschließt einstimmig und hat die Kompetenz für grundlegende Entscheidungen der Union.<sup>38</sup> Er verfügt über ein Weisungsrecht gegenüber dem eurasischen Regierungsrat und der Kommission.<sup>39</sup> In westlicher Terminologie kann man dem Obersten Rat die Rolle einer vorgesetzten Behörde zuerkennen gegenüber dem nachgeordneten Rat der Regierungschefs und der Kommission.<sup>40</sup> Der Oberste Rat ist auch für den Abschluss völkerrechtlicher Vereinbarung im Namen der EAWU zuständig.

Dem entspricht der europäische Rat der EU, der ebenfalls aus den Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten besteht gemäß Art. 15 EUV. Auch er hat die Kompetenz für grundlegende Entscheidungen, weist die Kommission sowie den Ministerrat an und beschließt nur einstimmig.

Bei diesem Gremium ergibt sich also eine weitgehende Übereinstimmung mit der EU im Hinblick auf die Organisation der Führungsebene durch die Staats- und Regierungschefs. Es handelt sich in beiden Organisationen um ein Gremium, das quasi oberhalb der Exekutive und Legislative steht und die Leitlinien der Entwicklung der Union vorgibt. Insgesamt behalten bei beiden Institutionen daher die Staatschefs die Führungsposition. Sie müssen sich lediglich der Einstimmigkeit beugen.

#### 2. Die Legislative in der EAWU und der EU

Nach Art. 14 EAWUV steht unter dem Obersten Rat der EAWU der sogenannte „Intergouvernementale Rat“, der aus den Regierungschefs der Mitgliedstaaten gebildet wird.<sup>41</sup> Aufgabe dieses Regierungsrates ist es, den EAWU-Vertrag durchzusetzen, die Beschlüsse des Obersten Rates umzusetzen, die Exekutive in Form der Kommission zu überwachen und

<sup>37</sup> Gemäß Art. 8 EAWU lautet die vollständige Bezeichnung 'Oberster Eurasischer Wirtschaftsrat'

<sup>38</sup> Zur Zusammensetzung, Art. 10 Abs.2 EAWU, zur Einstimmigkeit, Art. 13 Abs.2 EAWU.

<sup>39</sup> Art. 12 EAWUV, Černjavskij A.G., Tamožennoe pravo: Učebnik (Zollrecht: Lehrbuch), Justicija 2016; Reut A.V., Kompetencija EAĖC v sfere nalogolblaženija (Die Zuständigkeit der EAWU im Bereich der Besteuerung), Finansovoe pravo, 2015, Nr. 3.

<sup>40</sup> Diese Funktion ergibt sich aus der Befugnis, Entscheidungen der anderen Organe aufzuheben, Art. 12 Abs.2 Ziff. 8 EAWUV.

<sup>41</sup> Vollständige Bezeichnung gemäß Art. 8 EAWU: 'Eurasischer Intergouvernementaler Rat'.

Steininger/Schramm/Olejnik - Strukturen im Nebel – die Eurasische Wirtschaftsunion im Vergleich zur Europäischen Union, Ost/Letter-1-2017 (Mai 2017).

Entscheidungen gegebenenfalls zu ändern und schließlich Vorschläge für die Mitglieder der Kommission zu unterbreiten. Auf dieser Ebene der Legislative bestehen bereits gravierende Unterschiede zur EU.

## **a. Bei der EAWU keine Entscheidung durch Fachminister**

So existiert zwar auch ein Ministerrat der Europäischen Union, Art. 16 EUV. Der Ministerrat der EU besteht jedoch aus den Fachministern als Vertretern der Mitgliedstaaten, nicht den Regierungschefs. Der Ministerrat ist ebenfalls zuständig zum Erlass von Maßnahmen zur Umsetzung von Beschlüssen des Europäischen Rates und zur Umsetzung des Vertrages; weiter übt er Haushaltsbefugnisse aus. Er wird aber regelmäßig nur gemeinsam mit dem Europäischen Parlament als Gesetzgeber in Form des Erlasses von Verordnungen oder Richtlinien tätig.

Im Gegensatz hierzu besteht der Eurasische Regierungsrat nicht aus den Fachministern im Gegensatz zum Rat der Europäischen Union, so dass auch keine Abstimmung auf Arbeitsebene möglich ist. Für Fachfragen muss auch an die untere Ebene weiter delegiert werden.

## **b. Fehlen eines direkt gewählten Parlamentes im Gesetzgebungsverfahren**

Der wohl wichtigste Unterschied bei der Legislative zwischen Eurasischer Union und Europäischer Union besteht darin, dass bei der Europäischen Union die Legislative aus einer Kombination aus Ministerrat und Europäischem Parlament gebildet wird; der Ministerrat entscheidet in Abstimmung mit dem Europäischen Parlament, welches nach Art. 294 AEUV am sogenannten ordentlichen Gesetzgebungsverfahren zu beteiligen ist. Auch wenn dem Europäischen Parlament immer noch das selbständige Initiativrecht fehlt<sup>42</sup>, so verfügt die EAWU über gar kein direkt demokratisch legitimes Organ (also kein Analogon zum Europäischen Parlament). Dabei ist zwar einerseits festzuhalten, dass es eine Wahl der Abgeordneten in der EU auch erst seit 1979 gibt. Andererseits war von Anfang in den Römischen Verträgen eine Art Parlament vorgesehen, Anfangs noch besetzt mit Abgeordneten, die aus den nationalen Parlamenten entsandt wurden.<sup>43</sup>

Somit besteht die Legislative der EAWU quasi aus den Exekutivorganen der Mitgliedsstaaten, nämlich aus den Regierungschefs der jeweiligen Länder.

## **c. Werkzeuge der Legislative**

Ein weiterer wesentlicher Unterschied zwischen EAWU und EU:

---

<sup>42</sup> GHN/Hölscheidt EU-Arbeitsweisevertrag Art. 225, Rn. 1-4.

<sup>43</sup> Art. 137, 138 EWG-Vertrag.

Steininger/Schramm/Olejnik - Strukturen im Nebel – die Eurasische Wirtschaftsunion im Vergleich zur Europäischen Union, Ost/Letter-1-2017 (Mai 2017).

Im Rahmen des sekundären Unionsrechts kann die europäische Union auf der Grundlage von Art. 288 AEUV insbesondere Richtlinien und Verordnungen erlassen, sodass der Legislative Werkzeuge zur Durchsetzung der Ziele des Vertrages an die Hand gegeben sind.

In der EAWUV sind weder direkte (Verordnungen) noch indirekte (Richtlinien) Instrumente zur Rechtsgestaltung vorgesehen; das sekundäre Recht funktioniert im Rahmen der EAWUV lediglich über Beschlüsse des Obersten Rates und des Regierungsrates, die einstimmig ergehen müssen. Es fehlt insofern bei der EAWU an qualifizierten Gesetzgebungswerkzeugen. Somit bleibt die EAWU auch nur eingeschränkt handlungsfähig. Darüber hinaus ist die EAWU aufgrund des Fehlens eines direkt gewählten Parlamentes eine vollständig administrativ geleitete Institution.

Wenn bei der EU schon häufig der Vorwurf zu vernehmen ist, diese werde alleine durch „Bürokraten“ gelenkt, so gilt dies für die EAWU umso mehr.

### **3. Die Exekutive**

Sowohl die EU als auch die EAWU verfügen über ein reines Exekutivorgan: die Kommission.

#### **a. Die europäische Kommission**

Europäische Kommission besteht nach Art. 17 EUV aus einem Kommissionspräsidenten und von dem Mitglied Staaten entsandten Kommissaren (also zurzeit noch 28). Die Aufgabe der Kommission besteht im Wesentlichen darin, die Beschlüsse des europäischen Rates als Exekutivorgan umzusetzen (siehe auch Art. 105, 106, 288, 291 AEUV). Als wesentliche Befugnis stellt sich in diesem Zusammenhang das Initiativrecht zum Erlass von Rechtsvorschriften dar, Art. 17 Abs.2 EUV. Darüber hinaus verfügt die Kommission, etwa im Bereich des Kartellrechts, über eigenständige Entscheidungsbefugnisse.

#### **b. Die eurasische Wirtschaftskommission, der Rat der Kommission und das Kollegium**

Die Eurasische Wirtschaftskommission ist das eigentliche Exekutivorgan der EAWU. Gemäß Art. 18 EAWUV ist sie das einzige ständig tagende Organ der EAWU. Das Wirken der Kommission ist in einem Zusatzstatut als Anhang 1 zur EAWUV (weiterhin: Kommissionsstatut) geregelt.<sup>44</sup>

Nach Ziffer 1 des Kommissionsstatutes ist sie für das Funktionieren und die Entwicklung der EAWU zuständig. Dort sind im Einzelnen die Gebiete aufgelistet, hinsichtlich derer sie befugt ist, Beschlüsse zu fassen. Besonders zu erwähnen sind dabei unter anderem der Zoll, die technische Regulierung,

---

<sup>44</sup> Vorschriften über die Eurasische Wirtschaftskommission (Položenie o evrazijskoj ékonomičeskoj komisii) Anlage Nr. 1 zum Vertrag über die Eurasische Wirtschaftsunion vom 29.5.2014, [https://docs.eaeunion.org/docs/ru-ru/0003610/itia\\_05062014](https://docs.eaeunion.org/docs/ru-ru/0003610/itia_05062014) (ab Seite 155, abgerufen am 17.5.2017). Steininger/Schramm/Olejnik - Strukturen im Nebel – die Eurasische Wirtschaftsunion im Vergleich zur Europäischen Union, Ost/Letter-1-2017 (Mai 2017).



Beihilfen, Wettbewerbs- und Energiepolitik, Vergabewesen, Transport, intellektuelles Eigentum und Wertpapiermarkt.

Im Gegensatz zur Exekutive der EU ist Eurasische Wirtschaftskommission allerdings zweigeteilt: Sie besteht aus dem (1) „Rat der Kommission“ und dem (2) „Kollegium“ (letzteres verfügt über eine Regelung in einem Sonderstatut der Kommission).

- (1) Der Rat der Kommission besteht aus dem Vizeregierungschefs der Mitgliedstaaten; Einstimmigkeit ist auch hier erforderlich. Aufgabe dieses Gremiums ist die Entwicklung des Unionsrechts.
- (2) Das Kollegium der Kommission ist das einzige kontinuierlich tagende Organ, das sich aus Vertretern der Mitgliedstaaten zusammensetzt. Seine Aufgabe besteht darin, die Vollziehung der Beschlüsse vom Obersten Rats, Regierungsrat und Rat der Kommission zu gewährleisten. Ferner erstellt das Kollegium der Kommission Vorschläge für den Haushaltsplan der Union, der vom obersten Wirtschaftsrat verabschiedet wird.<sup>45</sup>

Nur das ständig tagende Kollegium der Kommission der EAWU ist mit der europäischen Kommission in etwa vergleichbar; allerdings können die Beschlüsse der Eurasischen Kommission von den Regierungschefs der jeweiligen Mitgliedstaaten, die hiermit nicht einverstanden sind, aufgehoben werden, Art. 16 Abs.7 EAWUV. Das Eurasische Kollegium der Kommission ist primär ein Administrativorgan; Entscheidungen zur Rechtsentwicklung und Umsetzung der Beschlüsse des eurasischen Regierungsrates auf der Ebene der Vizeregierungschef der Mitgliedstaaten (also im Rat der Kommission) getroffen. Zentraler Unterschied zur EU ist hier die Unterordnung der Kommission unter den Intergouvernementalen Rat.

#### 4. Die Judikative

Der Europäische Gerichtshof (EuGH) hat nach Art. 264, 263 AEUV ein Verwerfungsmonopol gegenüber allen Entscheidungen der Unionsorgane, soweit diese nicht mit Unionsrecht übereinstimmen; seine primäre Aufgabe ist die Wahrung des Unionsrechts. Darüber hinaus hat der EuGH wichtige Impulse zur Rechtsentwicklung mit Hilfe des sog. Vorabentscheidungsverfahrens gegeben könne, das es ihm erlaubt, Vorschriften des Primär- und des Sekundärrechts auszulegen. Der EuGH setzt sich aus 28 Richtern, die aus jedem Mitgliedstaat entsandt werden, zusammen, Art.

---

<sup>45</sup> *Kembaev*, Regional'naja integracija v Evrazii: osnovnye priznaki, problemy i perspektivy (Die regionale Integration in Eurasien: Grundmerkmale, Probleme und Perspektiven), Rossijskij juridičeskij žurnal, 2016, Nr. 2. Als Beispiel für Entscheidungen des Kollegiums kann genannt werden Entscheidung des Kollegiums der Eurasischen Wirtschaftskommission vom 21.04.2015 Nr. 30 „über Maßnahmen der nichttarifären Regulierung“ (mit Anlagen „Vorschriften über die Ausfuhr von Mineralrohstoffe“, „Vorschriften über die Ausfuhr von Wildtieren und –pflanzen“, „Vorschriften über die Ein- und Ausfuhr gefährlicher Abfälle“ usw.), Veröffentlichung auf der Website der EAWU <http://www.eaeunion.org/>, 22.04.2015. Steininger/Schramm/Olejnik - Strukturen im Nebel – die Eurasische Wirtschaftsunion im Vergleich zur Europäischen Union, Ost/Letter-1-2017 (Mai 2017).

19 Abs. 2 EUV. Im Hinblick auf die Weiterentwicklung des Unionsrechts hat das Gericht in Luxemburg eine kaum zu überschätzende Bedeutung.

Das Gericht der Eurasischen Wirtschaftsunion mit Sitz in Minsk besteht aus zwei Richtern aus jedem Mitgliedstaat.<sup>46</sup> Die wesentlichsten Verfahrensvorschriften finden sich Anhang 2 zum EAWUV (Ordnung des Unionsgerichts).<sup>47</sup> Das Unionsgericht kann von Mitgliedstaaten und von privaten Teilnehmern des Wirtschaftsverkehrs angerufen werden und entscheidet vor allem über Verstöße der Organe der EAWU gegen den Vertrag. Dabei lässt sich bereits von der geringen Fallzahl auf die beschränkte Bedeutung des Gerichts schließen.<sup>48</sup> Wesentlicher Unterschied ist hier das Fehlen eines der Vorabentscheidung vergleichbaren Verfahrens.

## 5. Zentralbank

Nach Art. 282 AEUV steuert die europäische Zentralbank (EZB) die Geldpolitik durch einen einheitlichen Diskontsatz. Dies ist es verständlich nur aufgrund einer einheitlichen Währung möglich.

Im Rahmen der EAWU existiert weder eine einheitliche Währung noch eine der EZB entsprechende Zentralbank. Fraglich ist allerdings, ob nicht der eurasischen Entwicklungsbank<sup>49</sup> und dem eurasischen Fonds für Stabilisierung und Entwicklung mit Sitz im kasachischen Almaty und einem Kapital von 1,5 Milliarden USD sowie einen Investitionsvolumen von 2,2 Milliarden USD als vergleichbares Finanzinstitut anzusehen ist.<sup>50</sup> Allerdings verfügt die eurasische Entwicklungsbank nicht annähernd über ein so wirksames Finanzinstrument zur Steuerung der Geldpolitik wie über einen einheitlichen Diskontsatz. Ihre Aufgabe besteht im Wesentlichen darin, regionale Projekte der EAWU Staaten zu fördern. Es handelt sich damit eher um eine der europäischen Entwicklungsbank EBRD vergleichbare Institution. Ein Vergleich von Eurasischer Entwicklungsbank und EZB verbietet sich daher.

## 6. Rechnungshof

Schließlich existiert im Rahmen der Finanzverwaltung der EU gemäß Art. 282 AEUV der europäische Rechnungshof, dessen Aufgabe es ist, über die ordnungsgemäße Erhebung und Verwendung von Mitteln für die europäische Union zu wachen. Auch wenn diese Institution im Wesentlichen nur Bericht erstatten kann und ansonsten kaum Befugnisse zur Korrektur von Fehlentscheidungen in den

---

<sup>46</sup> <http://courteurasian.org>.

<sup>47</sup> Statut des Gerichts der Eurasischen Wirtschaftsunion (Statut suda evrazijskogo ékonomičeskogo sojuza) Anlage Nr. 2 zum Vertrag über die Eurasische Wirtschaftsunion vom 29.05.2014, [https://docs.eaeunion.org/docs/ru-ru/0003610/itia\\_05062014](https://docs.eaeunion.org/docs/ru-ru/0003610/itia_05062014) (ab Seite 183, abgerufen am 17.5.2017).

<sup>48</sup> Vgl. *Trunk-Fedorova* Der Gerichtshof der eurasischen Wirtschaftsgemeinschaft, OER 2013,413 – 422.

<sup>49</sup> [http://www.eabr.org/general//upload/status/EABR\\_01.05.2017.pdf](http://www.eabr.org/general//upload/status/EABR_01.05.2017.pdf) (zuletzt abgerufen am 17.5.2017).

<sup>50</sup> Vgl. *Vinokurov* Osteuropa, 5/2016, S. 129-140, S. 131.

Steininger/Schramm/Olejnik - Strukturen im Nebel – die Eurasische Wirtschaftsunion im Vergleich zur Europäischen Union, Ost/Letter-1-2017 (Mai 2017).

jeweiligen Nationen hat, so existiert auf der Seite der EAWU überhaupt keine vergleichbare Behörde. Der EAWUV sieht in den Art. 21, 22 lediglich die Möglichkeit des Einsatzes interner Revisoren zu und eines externen Audits vor.

#### IV. Zwischenergebnis

In einem Interview mit der russischen Zeitung „Izvestija“ hat Präsident Putin im Jahr 2011 bestätigt, dass man sich bei der Schaffung der EAWU die Europäische Union zum Vorbild genommen habe, unter anderem auch deswegen, um über eine Institution zu verfügen, die auf einer Augenhöhe mit der Europäischen Union steht.<sup>51</sup> In der Tat sind auch parallele Strukturen erkennbar, so der oberste Wirtschaftsrat, der dem Rat der EU entspricht, der Ministerrat und die Kommission. Vergleicht man die Strukturen allerdings im Detail, so lässt sich eine Fülle von gravierenden Unterschieden feststellen.

So existiert kein Ministerrat, bestehend aus Fachministern; an einem demokratisch gewählten Parlament fehlt es vollkommen. Das Exekutivorgan, die Kommission, besteht aus zwei Institutionen, nämlich dem Rat der Kommission (Vizepremier Minister der Länder) und einem ständig tagenden Gremium, dem Kollegium. Das dem Kollegium kommt allerdings wesentlich weniger Entscheidungskompetenz zu, als der europäischen Kommission. Ferner sieht EAWUV keine direkten legislativen Werkzeuge wie etwa Verordnungen oder Richtlinien vor, sodass sie die Handlungsfähigkeit stark eingeschränkt ist.

An begleitenden Institutionen wie einem Rechnungshof oder einer Zentralbank fehlt es vollständig. Die Rechtsprechung des Gerichtshofs der EAWU muss sich erst noch entwickeln.

Insgesamt lässt sich konstatieren, dass sich die EAWU in einem Entwicklungsstadium befindet, das der Vorläufer von der EU, der EWG, in ihrer Anfangsphase entspricht. Rein strukturell dürfte es schwierig werden, zum gegenwärtigen Zeitpunkt eine Kooperation zwischen EAWU und EU aufzubauen, da es an vielen Komplementärinstitutionen der EU bei der EAWU fehlt, so allen voran eine demokratisch legitimierte Parlament.

#### E. Vergleich des materiellen Rechts

Abgesehen von Vergleich der Zielsetzungen, rechtlichen Rahmenbedingungen und Strukturen der EU und EAWU lohnt es sich, auch einen Blick auf das materielle Recht der EU (meist Sekundärrecht) und EAWU zu werfen, wobei es vor allem um die Schaffung einheitlicher Wirtschaftsräume geht.

---

<sup>51</sup> Interview mit der „Izvestija“ vom 8.10.2011.

Steinger/Schramm/Olejnik - Strukturen im Nebel – die Eurasische Wirtschaftsunion im Vergleich zur Europäischen Union, Ost/Letter-1-2017 (Mai 2017).

## I. Einheitliche Wirtschaft und Finanzpolitik

Nach Art. 140 AEUV müssen die Staaten der Währungsunion innerhalb der EU sogenannte Konvergenzkriterien auf der Grundlage des Vertrages von Maastricht erfüllen. Es handelt sich vor allem um die folgenden Faktoren:

- Preisstabilität: die Inflationsrate darf nicht mehr als 1,5 Prozentpunkte über derjenigen der drei preisstabilsten Mitgliedstaaten liegen;
- der staatliche Schuldenstand darf nicht mehr als 60 % des Bruttoinlandsproduktes ausmachen;
- die jährliche Nettoneuverschuldung darf nicht mehr als 3 % des Bruttoinlandsproduktes übersteigen;
- Wechselkursstabilität (ein Mitgliedstaat muss mindestens zwei Jahre lang ohne Abwertung am Wechselkursmechanismus II teilgenommen haben).<sup>52</sup>

Auch die Staaten EAWU müssen sich gemäß Art. 62 EAWUV auf eine gemeinsame Wirtschaft und Währungspolitik verständigen, wobei die Voraussetzungen in Art. 63 EAWUV niedergeschrieben sind:

- Preisstabilität: die Inflationsrate eines Mitgliedstaats soll die Inflationsrate des Mitgliedstaats mit der niedrigsten Inflationsrate nicht mehr als 5 % übersteigen,
- der staatliche Schuldenstand darf nicht mehr 50 % des Bruttoinlandsproduktes ausmachen,
- jährliche Neuverschuldung darf nicht über 3 % des Bruttoinlandsproduktes liegen.

Abgesehen von leicht geänderten Kennzahlen kann man hier deutlich erkennen, dass Art. 140 AEUV Vorbild für Art. 63 EAWUV war. Auch in der Praxis entsprechen sich hier die Bilder insofern, als dass diese Kriterien in beiden Unionen von den Mitgliedstaaten nicht immer eingehalten.

Dennoch befinden sich diese Kriterien bei der EAWU in einem völlig anderen gesetzlichen Zusammenhang. Während bei der EU diese Stabilitätskriterien für die gemeinsame Währung von existenzieller Bedeutung und auch mit Sanktionen behaftet sind, sehen die Art. 62 EAWUV keine Sanktionen bei Nichteinhaltung dieser Kriterien vor. Aufgrund des Fehlens einer gemeinsamen Währung und der nicht vorhandenen Rechtsfolgen bei Nichteinhaltung dieser Kriterien kann man fast sagen, dass diese im Rahmen der EAWU lediglich deklaratorischen Charakter haben. Man hat sich quasi Kriterien, um in einer Zukunft einmal diese zu Grundlage für eine gemeinsame Wirtschaft und Währungspolitik zu machen.

---

<sup>52</sup> Streinz/Kempfen, AEUV Art. 140 Rn. 14ff.

Steininger/Schramm/Olejnik - Strukturen im Nebel – die Eurasische Wirtschaftsunion im Vergleich zur Europäischen Union, Ost/Letter-1-2017 (Mai 2017).

## II. Grundfreiheiten

Schlüsselement eines gemeinsamen Wirtschaftsraumes sind die sogenannten Grundfreiheiten. Diese sind für die EU insbesondere in den Vorschriften der Art. 28-56 ff. AEUV geregelt. Es handelt sich um die Gegenstandsfreiheit (Warenverkehrsfreiheit und Kapitalverkehrsfreiheit), die Personenverkehrsfreiheiten (vor allem die Arbeitnehmerfreizügigkeit und Niederlassungsfreiheit) sowie die Dienstleistungsfreiheit (für alle Fälle weder von den Personenverkehrsfreiheiten noch von der Gegenstandsverkehrsfreiheit umfasst sind). Dass es sich um existenzielle Grundfreiheiten der EU handelt, die sich wechselseitig bedingen, wurde unlängst am Beispiel des Ausstiegs Großbritanniens aus der EU deutlich; hier scheint es so auszusehen, als sei der Wunsch Großbritanniens, die Personenverkehrsfreiheit massiv einzuschränken, nur um den Preis des Verzichts auf die anderen Freiheiten realisierbar.

Auch die EAWU verfügt über entsprechende Grundfreiheiten. So existiert eine Warenverkehrsfreiheit nach Art. 25 Absatz 1 EAWUV, eine Arbeitnehmerfreizügigkeit nach Art. 97 EAWUV und eine Dienstleistungsfreiheit nach Art. 66, 67 EAWUV.<sup>53</sup>

Genauso wie bei den Grundfreiheiten des AEUV werden diese in einen Dreiklang von Anwendungsbereich der Grundfreiheiten, Eingriff in den Schutzbereich und Rechtfertigung des Eingriffs geprüft.<sup>54</sup> Im europäischen Recht ergibt sich die Rechtfertigung von Eingriffen in die Grundfreiheiten insbesondere aus den Art. 36 ff. AEUV (so vor allem bei Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, wobei dieser auslegungsbedürftig ist) und aus ungeschriebenen Rechtfertigungsgründen, im Rahmen derer ein Eingriff hingenommen werden muss, um zwingenden Erfordernissen des Allgemeinwohls gerecht zu werden.<sup>55</sup>

Der Gesetzgeber des EAWUV hat sich bei der Formulierung der Grundfreiheiten und der entsprechenden Rechtfertigungsgründen von Eingriffen vor allem an dieser Rechtsprechung orientiert. Beispiel hierfür sind etwa die Ausnahmen zu Warenverkehrsfreiheit gemäß Art. 29 EAWU auch bei Gefährdung des Lebens und der Gesundheit, der öffentlichen Moral und Rechtsordnung, der Umwelt, Tiere und Pflanzen, kulturellen Werte etc. Das gleiche gilt für die Einschränkung der Arbeitnehmerfreizügigkeit gemäß Art. 97 Abs. 2 EAWUV, soweit die nationale Sicherheit und der Arbeitnehmerschutz gefährdet sind.

Insoweit haben die Schöpfer des EAWUV versucht, die Erfahrungen aus der Europäischen Union gerade bei den Grundfreiheiten in den EAWUV einfließen zu lassen. Insofern kann man sagen, dass bei den Grundfreiheiten EU und EAWU zumindest formal gleichauf sind. Problematisch ist eher die Frage, ob und inwieweit so Grundfreiheiten in der EAWU auch wirklich durchgesetzt werden.

<sup>53</sup> Vgl. *Schladebach/Kim*, Die Eurasische Wirtschaftsunion, WiRO 2015, 161.

<sup>54</sup> *Nevskij A.*, Kommentar zu einzelnen Vorschriften des Vertrages über die EAWU (Kommentarj k otdel'nym položenjijam Dogovora o Evrazijskom ékonomičeskom sojuze), KonsultantPlus 2015.

<sup>55</sup> Siehe „Cassis“-Formel des EuGH (Urteil vom 20. Februar 1979, 120/78).

Steininger/Schramm/Olejnik - Strukturen im Nebel – die Eurasische Wirtschaftsunion im Vergleich zur Europäischen Union, Ost/Letter-1-2017 (Mai 2017).

Problematisch ist hier vor allem das Fehlen eines Rechtsschutzes im Hinblick auf nationale Regelungen, die den Prinzipien der EAWU widersprechen. Zwar scheint nicht ausgeschlossen, dass man sich auch vor nationalen Gerichten hierauf berufen kann. Dann aber fehlt es an einer übergeordneten Instanz, die die Einheitlichkeit der Auslegung gewährleistet.

### III. Sonstige Regularien des einheitlichen Wirtschaftsraums

Auch sonst haben sich die Verfasser des EAWUV stark am AEUV orientiert. So werden eine einheitliche Steuerpolitik durch Erhebung indirekter Steuern im Rahmen der Zollunion, Immaterialgüterrechte (Art. 90 EAWUV) sowie Subventionspolitik in Form von Beihilfen geregelt.

Ein zentraler Aspekt des materiellen Rechts ist auch das Wettbewerbsrecht nach den Artikeln 74 EAWUV, die sich ebenfalls stark am Vorbild der Art. 101 ff. AEUV orientieren. Konkret verbietet Art. 76 EAWUV Wettbewerbsbeständen der Verhaltensweisen wie die Behinderung des Zugangs von Marktteilnehmern zum jeweiligen Markt, die Festsetzung oder Aufrechterhaltung von Preisen oder die Aufteilung von Märkten nach territorialen Gesichtspunkten.

Problematisch an diesen Regelungen ist vor allem, dass sie bislang noch nicht mit Leben gefüllt wurden, sodass sich über ihre Anwendungspraxis kaum eine Aussage treffen lässt. Noch gravierender ist, dass bislang nicht wirklich geklärt wurde, ob und inwieweit diese materiell-rechtlichen Vorschriften direkt in das nationale Recht hinein wirken. Im Fall ihrer Umsetzung in das nationale Recht sind sie dort dann auch verbindlich, dann aber als nationales Recht, nicht als supranationales.

## F. Ergebnis

Das Ergebnis des Strukturfragenvergleichs zwischen EU und EAWU zeigt, dass sich die Schöpfer der gegenwärtigen EAWU-Konstruktion im Wesentlichen an der EU orientiert haben. Dies gilt insbesondere für das materielle Recht.

Problematisch ist allerdings, dass die EAWU von ihrem Entwicklungsstand sich in etwa in der Phase befindet, wo sich die europäische Gemeinschaft in der Anfangsphase der EWG befand. So fehlen insbesondere klare Vorschriften für die Durchsetzung von supranationalem EAWU-Recht in den Mitgliedstaaten sowie eine in der Praxis gelebte Kompetenzübertragung der nationalen Mitgliedstaaten auf die EAWU selber. Auch ist die institutionelle Seite der EAWU noch recht unterentwickelt. So gibt es lediglich ein ständig tagendes Organ der EAWU, nämlich das sogenannte Kollegium der Kommission, welches im Wesentlichen administrative Aufgaben der Exekutive wahrnimmt. Es fehlt an einer demokratisch legitimierten Institution wie einem Parlament, einer

Zentralbank, einem Rechnungshof. Auf der anderen Seite bietet die Struktur der EAWU auch keinen Anlass, lediglich von einem Instrument zur Durchsetzung russischer Interessen zu sprechen. Dagegen spricht vor allem das Einstimmigkeitsprinzip bei der Beschlussfassung.

Die EAWU ist ohne Frage ein zentrales Element, wenn es darum geht, die in den vergangenen zwei Jahren in den Medien und auch in der Literatur immer wieder diskutierte Wiederbelebung der Seidenstraße zu fördern. Allerdings sind die gegenwärtigen Strukturen der EAWU noch zu schwach ausgeprägt, damit sich hieraus ein verlässlicher Partner der Europäischen Union auf Augenhöhe ergeben könnte.

©Ostinstitut Wismar, 2017  
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