

## Analyse

# Die Kooperation der EU und der Ukraine im Bereich der staatlichen Beihilfenpolitik: Grundlagen und Ergebnisse

Von Anne Wetzel, Luzern/Zürich

## Zusammenfassung

Die Europäische Union und die Ukraine kooperieren seit über einem Jahrzehnt im Bereich der staatlichen Beihilfenpolitik. Ziel ist dabei vor allem die Angleichung der ukrainischen Gesetzgebung an die der EU. Trotz verschiedener Projekte unter dem Partnerschafts- und Kooperationsabkommen und später auch der Europäischen Nachbarschaftspolitik fällt das Ergebnis ernüchternd aus. Bis heute wurde in der Ukraine kein Gesetz über staatliche Beihilfen verabschiedet. Die Praxis der Beihilfenvergabe ist intransparent und ineffizient. Der folgende Artikel gibt einen Überblick über die bisherige Kooperation sowie die verschiedenen ukrainischen Gesetzesentwürfe.

## Grundlagen der Kooperation

Wettbewerbspolitik, inklusive staatlicher Beihilfenpolitik, ist seit vielen Jahren Bestandteil der Kooperation zwischen der EU und der Ukraine. Das 1994 unterzeichnete und 1998 in Kraft getretene Partnerschafts- und Kooperationsabkommen zwischen der Ukraine und der EU beinhaltet in Artikel 51 Bestimmungen zur Angleichung der ukrainischen Gesetzgebung in diesem Bereich. Die Europäische Union leistet dafür technische Hilfe wie zum Beispiel Informationen zu den Rechtsvorschriften, Hilfe bei der Übersetzung von Gemeinschaftsrecht, Seminare und Austausch von Sachverständigen. In Hinblick auf die staatliche Beihilfenpolitik legt das Abkommen in Artikel 40 fest, auf jene wettbewerbsverzerrenden Begünstigungen zu verzichten, die den Handel zwischen der Ukraine und der EU beeinträchtigen. Das Ziel der gesetzlichen Annäherung im Bereich der Wettbewerbs- und Beihilfenpolitik wurde 2003 in einem gemeinsamen Bericht zum Partnerschafts- und Kooperationsabkommen bekräftigt.

Fortsetzung findet die Kooperation im Bereich der Beihilfenpolitik im Rahmen der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP). Wettbewerbspolitik war von Anfang an ein Bestandteil dieser Initiative, was sich in den Bestimmungen des EU-Ukraine-Aktionsplans niederschlägt. So wird die Ukraine in Artikel 16 aufgefordert, den Weg in Richtung einer voll funktionsfähigen Marktwirtschaft weiterzugehen, was die Kontrolle staatlicher Beihilfen einschließt. Darüber hinaus wird die Ukraine in Artikel 39 dazu angehalten, eine mit EU-Recht vereinbare Gesetzgebung und ein entsprechendes Kontrollsystem zu entwickeln. Dies beinhaltet unter anderem die Ausarbeitung und Verabschiedung von Rechtsvorschriften, welche eine EU-kompatible Definition staatlicher Beihilfen beinhalten. Weiterhin fordert der Aktionsplan Transparenz hinsichtlich

der Beihilfen, welche in der Ukraine gewährt werden. Zu diesem Zweck wird von der Ukraine verlangt, eine Liste der Beihilfegeber zu erstellen, eine unabhängige Aufsichtsbehörde zu schaffen sowie regelmäßig Berichte mit Informationen über Art, Beträge und Empfänger staatlicher Beihilfen vorzulegen.

Die Beihilfenpolitik spielt auch eine Rolle in den seit März 2007 andauernden Verhandlungen eines Assoziierungsabkommens zwischen der EU und der Ukraine. Das Thema wurde dabei unter dem Aspekt der Freihandelszone diskutiert. Im Juli 2008 wurden dazu erste juristische Textentwürfe besprochen.

## Kooperation auf verschiedenen Ebenen

Die Kooperation zur staatlichen Beihilfenpolitik findet auf verschiedenen Ebenen statt. Zum einen wird das Thema regelmäßig im jährlich stattfindenden »Unterausschuss für Unternehmenspolitik, Wettbewerb und Zusammenarbeit in Fragen der Regulierung« diskutiert. Diese Diskussionen sind in der Regel jedoch eher kurz und dienen der Bestandsaufnahme.

Darüber hinaus wird die Kooperation vor allem von Projekten geprägt. Dabei ist der Hauptkooperationspartner das 1993 gegründete Ukrainische Antimonopolkomitee (AMK), welches in mehrere TACIS-Projekte (Technical Assistance to the Commonwealth of Independent States) involviert war. Staatliche Beihilfen bildeten einen Bestandteil im TACIS *National Indicative Programme* 2002–2003 unter dem Schwerpunkt »Legal, judicial and administrative reform« und wurden ebenfalls im nachfolgenden Programm von 2004–2006 erwähnt. So fand von 2003 bis 2005 ein großes Projekt mit dem Titel »Legal and institutional basis for protection of competition in Ukraine« statt, in dem die Unterstützung bei der Angleichung der Gesetzgebung im Bereich der staatlichen Beihilfen einen Schwer-

punkt darstellte. Dazu wurden unter anderem Gutachten und Empfehlungen zu entsprechenden Gesetzentwürfen erstellt. Ebenso fand eine Diskussionsrunde zum Thema »State aid as a component of competition policy« statt. Ein weiteres TACIS-Projekt, welches die staatliche Beihilfenpolitik einschließt, begann im Herbst 2008.

Nach der Ausdehnung des TAIEX Programms (Technical Assistance and Information Exchange) auf die ENP-Staaten hat die Ukraine an TAIEX Projekten zur staatlichen Beihilfenpolitik teilgenommen. So besuchte eine ukrainische Delegation im März 2007 ein Seminar zu dieser Thematik in Brüssel (INT MARKT 23923), bei dem es vor allem darum ging, den Teilnehmerstaaten grundlegende Informationen zu den entsprechenden EU-Regeln zu vermitteln. Ein weiteres TAIEX Seminar mit dem Titel »Legal mechanisms to minimize the negative impact of the state aid on competition« fand ein Jahr später in Kiew statt, welches in Kooperation mit dem ukrainischen AMK organisiert wurde (INT MARKT 23501). Neben Informationen zum EU-Regime wurden dabei auch Erfahrungen ehemaliger Beitrittskandidaten weitergegeben.

Im Jahr 2006 startete darüber hinaus ein TWINNING Projekt mit dem AMK. Obwohl dieses Projekt zwar auch Ziele im Bereich der Beihilfenpolitik berücksichtigen soll, liegt sein Schwerpunkt jedoch eher auf dem Kartellrecht (Artikel 81 und 82 des EG-Vertrages).

Hilfe bei der Ausarbeitung von Gesetzesentwürfen wird auch in Arbeitskontakten mit der Europäischen Kommission und vom EU-finanzierten UEPLAC (Ukrainian-European Policy and Legal Advice Centre) gewährt.

### Ergebnisse der Kooperation

Sowohl in den Kooperationsvereinbarungen als auch in konkreten Projekten spielt die Angleichung des ukrainischen Rechts an das der EU im Bereich der staatlichen Beihilfen eine wichtige Rolle. Der Weg der Annäherung ist jedoch von mehreren Rückschlägen geprägt. Im Jahr 2004 wurde ein eng an den EU-*Acquis* angelehnter Gesetzentwurf zu staatlichen Beihilfen vom Parlament zurückgewiesen. Obwohl es im Detail als verbesserungsfähig befunden wurde, hätte dieses Gesetz erstmals alle staatlichen Beihilfen unter die Kontrolle des AMK gebracht. Nachdem das Gesetz in der ersten Lesung am 29.04.2004 mit kleinen Korrekturen für die zweite Lesung empfohlen worden war, scheiterte es jedoch in dieser am 22.12.2004. Dies wird teilweise darauf zurückgeführt, dass viele Parlamentsabgeordnete ihre starken wirtschaftlichen Interessen durch

eine funktionstüchtige Wettbewerbsbehörde gefährdet sahen, insbesondere auch im Hinblick auf die Allokation von Staatsgeldern an Unternehmen.

Nach der Ablehnung arbeitete das AMK einen Gesetzentwurf aus, welcher das existierende Gesetz über den Schutz des wirtschaftlichen Wettbewerbs um Bestimmungen zur staatlichen Beihilfenpolitik erweiterte. Obwohl dieser Gesetzentwurf dem EU-*Acquis* hinsichtlich der Rückforderung rechtswidrig gewährter staatlicher Beihilfen und der Pflicht zur vorherigen Anmeldung nicht gänzlich entsprach, wurde er beim Treffen des Unterausschusses für Unternehmenspolitik, Wettbewerb und Zusammenarbeit in Fragen der Regulierung am 14.06.2006 gutgeheißen. Nach weiteren Etappen und durch einen Regierungswechsel bedingten Verzögerungen wurde der Entwurf mit dem Brief 22-08.4/10-7967 am 20.12.2006 der ukrainischen Regierung übermittelt. Nach deren Zustimmung am 06.02.2007 wurde der Gesetzentwurf an das Parlament weitergeleitet (Gesetzentwurf Nr. 3263). Dort wurde er am 16.05.2007 vom Ausschuss für Wirtschaftspolitik angenommen. Jedoch wurde das Gesetz am 23.05.2007 wiederum vom Parlament abgelehnt.

Wie bereits nach der ersten Ablehnung durch das Parlament bereitete das AMK daraufhin einen neuen Gesetzentwurf vor, der eine breite Definition staatlicher Beihilfen enthält, ein effektives Kontrollsystem etablieren würde und die Rückforderung rechtswidriger staatlicher Beihilfen vorsieht. Bis heute wurde jedoch kein Gesetz zur Regulierung staatlicher Beihilfen verabschiedet.

### Folgen der fehlenden gesetzlichen Grundlage

Die Gewährung staatlicher Beihilfen in der Ukraine ist sowohl intransparent als auch ineffizient. Es wurden bisher keine klaren Kriterien dafür aufgestellt. Ebenso wenig gibt es offizielle Berichte über gewährte Beihilfen und Angaben über deren Gesamthöhe. Da eine gesetzliche Definition fehlt, ist das gesamte Ausmaß schwer einzuschätzen. Während die direkten Beihilfen sich anhand des Haushaltsbudgets rekonstruieren lassen, sind indirekte Zuwendungen wie staatliche Garantien oder Preissubventionierungen viel schwerer auszumachen. Letztere sind jedoch in fast allen Wirtschaftsbereichen zu finden. Ein solch undurchsichtiges System bietet einen Nährboden für Korruption. Darüber hinaus werden strukturelle Reformen der ukrainischen Wirtschaft erschwert.

Trotz des Scheiterns der Gesetzentwürfe zur staatlichen Beihilfenpolitik hat das AMK jedoch (geringe)

Möglichkeiten, das wettbewerbsverzerrende Verhalten staatlicher Akteure zu kontrollieren. Die Handlungsgrundlage dafür bietet Artikel 15 des Gesetzes zum Schutz des wirtschaftlichen Wettbewerbs. Er verbietet Regierungsbehörden (ausschließlich jedoch des Parlaments, des Präsidenten, der Regierung und einiger anderer höchster Staatsorgane) jegliche Handlungen, die zur Verzerrung oder Aufhebung des Wettbewerbs führen. Absatz 15.2 nennt explizit das Gewähren staatlicher Vorteile, welche Steuererleichterungen oder Abgabenminderungen umfassen können.

### Ausblick

Obwohl die Kooperation im Bereich der staatlichen Beihilfenpolitik von Anfang an Bestandteil der Beziehungen zwischen der EU und der Ukraine war, gibt es

kaum nennenswerte Ergebnisse. Schlussendlich bleibt die staatliche Beihilfenpolitik der Themenbereich innerhalb der Wettbewerbspolitik, welcher am wenigsten den EU-Standards nahe kommt. Er entbehrt bisher einer umfassenden gesetzlichen Grundlage. Ohne einen solchen gesetzlichen Rahmen ist es dem AMK nicht möglich, staatliche Beihilfen effektiv zu kontrollieren. Ähnliche Schwierigkeiten sind bereits von der EU-Osterweiterung bekannt. So wurde im Fall Polens eine effektive Wettbewerbsaufsicht erst in dem Moment für möglich befunden, als mit dem Beitritt die Generaldirektion Wettbewerb der Europäischen Kommission zur obersten Kontrollinstanz wurde. Somit wird das sensible Thema der staatlichen Beihilfenpolitik auch weiterhin auf der Kooperationsagenda der EU und der Ukraine stehen.

### Über die Autorin

Anne Wetzel, M.A. ist Wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Universität Luzern und Doktorandin an der ETH Zürich. Im Rahmen des Forschungsprojektes »Promoting Democracy in the EU's Neighbourhood« beschäftigt sie sich mit den Beziehungen zwischen der EU und der Ukraine in den Bereichen Asyl/Migration, Soziales, Umweltpolitik und Wettbewerbspolitik.

Der vorliegende Beitrag entstand im Rahmen des Forschungsprojektes »Promoting Democracy in the EU's Neighbourhood«. Dieses Projekt wird im Nationalen Forschungsschwerpunkt »Herausforderungen an die Demokratie im 21. Jahrhundert« (NCCR Democracy) durchgeführt. Die Autorin dankt dem Schweizerischen Nationalfonds für die finanzielle Unterstützung.

### Lesetipps

- Gazizullin, Ildar. 2006. State Aid in Ukraine: Practice and Challenges. INDEUNIS papers. <http://indeunis.wiwi.ac.at/index.php?action=filedownload&id=115>
- OECD. 2008. Country Studies: Ukraine – Peer Review of Competition Law and Policy. Englische Version: <http://www.oecd.org/dataoecd/44/26/41165857.pdf>, Ukrainische Version: <http://www.oecd.org/dataoecd/43/47/41165982.pdf>

### Webseiten

- Webseite des Antimonopolkomitees der Ukraine: <http://www.amc.gov.ua/amc/control/uk/index>
- Webseite der Generaldirektion Wettbewerb der Europäischen Kommission: Bilaterale Beziehungen zur Ukraine: <http://ec.europa.eu/competition/international/bilateral/ukraine.html>