



Dokumentation

Verschiedene Brexit-Modelle im Vergleich

Verschiedene Brexit-Modelle im Vergleich

Aktenzeichen: PE 6 - 3000 - 145/18
Abschluss der Arbeit: 12.10.2018
Fachbereich: PE 6: Fachbereich Europa

Die Arbeiten des Fachbereichs Europa geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten des Fachbereichs Europa geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegen, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab der Fachbereichsleitung anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen. Diese Ausarbeitung dient lediglich der bundestagsinternen Unterrichtung, von einer Weiterleitung an externe Stellen ist abzusehen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Fragestellung	4
2.	Das norwegische Modell	4
2.1.	Die rechtlichen Grundlagen	4
2.2.	Die wichtigsten Aspekte	4
2.2.1.	Materieller Umfang	4
2.2.2.	Prozessuale Vorgaben	5
2.3.	Weiterführende Ausarbeitungen und Literatur	5
3.	Das Schweizer Modell	6
3.1.	Die rechtlichen Grundlagen	6
3.2.	Die wichtigsten Aspekte	7
3.2.1.	Materieller Umfang	7
3.2.2.	Prozessuale Vorgaben	7
3.3.	Weiterführende Ausarbeitungen und Literatur	8
4.	Das kanadische Modell	8
4.1.	Die rechtlichen Grundlagen	8
4.2.	Die wichtigsten Aspekte	8
4.2.1.	Materieller Umfang	8
4.2.2.	Prozessuale Vorgaben	9
4.3.	Weiterführende Ausarbeitungen und Literatur	9

1. Fragestellung

Der Fachbereich ist um einen juristischen Vergleich verschiedener Brexit-Modelle ersucht worden. Im Folgenden sollen daher das norwegische Modell (EWR-Mitgliedschaft), das Schweizer Modell (bilaterale Lösung) und das kanadische Modell (Freihandelsabkommen) überblicksartig nebeneinander gestellt und verglichen werden. Für ausführlichere Darstellungen wird an den jeweiligen Stellen auf entsprechende Ausarbeitungen auf Unionsebene und in der Literatur hingewiesen.

2. Das norwegische Modell

2.1. Die rechtlichen Grundlagen

Drei der vier EFTA-Staaten, Norwegen, Island und Liechtenstein, haben mit der EU das Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR-Abkommen) abgeschlossen,¹ wodurch sie weitgehend Zugang zum europäischen Binnenmarkt haben. Zudem hat Norwegen, wie auch Island, mit der EU ein Übereinkommen über die Assoziierung der beiden Staaten bei der Umsetzung, Anwendung und Entwicklung des Schengen-Besitzstands², ein Übereinkommen über die Kriterien und Regelungen zur Bestimmung des zuständigen Staates für die Prüfung eines Asylantrags³ sowie ein Übereinkommen über die Anwendung einiger Bestimmungen des Übereinkommens über die Rechtshilfe in Strafsachen zwischen den Mitgliedstaaten der EU⁴ und Vereinbarungen mit verschiedenen Agenturen der EU wie Europol, Frontex oder Eurojust abgeschlossen.

2.2. Die wichtigsten Aspekte

2.2.1. Materieller Umfang

Der Rechtsbestand der **vier Grundfreiheiten des Binnenmarkts** wurde fast wortgleich aus dem europäischen Primärrecht in das EWR-Abkommen übernommen. Auch in anderen Rechtsbereichen, wie dem Wettbewerbs- und Beihilferecht, der Sozial- und Umweltpolitik oder dem Verbraucherschutz ist das Unionsrecht von Norwegen übernommen worden. Nicht übernommen

¹ [Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum](#), ABl. vom 3.1.1994, Nr. L 1/3.

² [Übereinkommen zwischen dem Rat der Europäischen Union sowie der Republik Island und dem Königreich Norwegen](#) über die Assoziierung der beiden letztgenannten Staaten bei der Umsetzung, Anwendung und Entwicklung des Schengen-Besitzstands, ABl. vom 10.7.1999, Nr. L 176/36.

³ [Protokoll zum Übereinkommen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und der Republik Island und dem Königreich Norwegen](#) über die Kriterien und Regelungen zur Bestimmung des zuständigen Staates für die Prüfung eines in einem Mitgliedstaat oder in Island oder Norwegen gestellten Asylantrags ABl. vom 28.2.2006, Nr. L 57/16.

⁴ [Übereinkommen zwischen der Europäischen Union sowie der Republik Island und dem Königreich Norwegen](#) über die Anwendung einiger Bestimmungen des Übereinkommens vom 29. Mai 2000 über die Rechtshilfe in Strafsachen zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union und des dazugehörigen Protokolls von 2001, ABl. vom 29.1.2004, Nr. L 26/3.

worden sind Regelungen des Unionsrechts in den Bereichen Agrar- und Fischereipolitik, Regional-, Steuer-, Finanz- und Wirtschaftspolitik sowie Teile der Verkehrspolitik.⁵

Die am EWR beteiligten EFTA-Staaten müssen als Voraussetzung des Zugangs zum Binnenmarkt einen großen Teil des sekundären Unionsrechts in ihr Recht übernehmen. Diese **Übernahme ist nicht statisch sondern dynamisch**. Das bedeutet, diese Staaten sind verpflichtet, Änderungen des Unionsrechts zu übernehmen und ihr Recht konstant an das Unionsrecht anzupassen.⁶

Der EWR umfasst jedoch **keine Zollunion**, es gibt mithin keine gemeinsamen Außenzölle der EU und Norwegens.⁷

2.2.2. Prozessuale Vorgaben

Die Einhaltung der materiellen Vorgaben wird von der EFTA-Überwachungsbehörde und dem EFTA-Gerichtshof kontrolliert. Letzterer ist an die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) in dem Sinne gebunden, dass er ihr nicht widersprechen darf.⁸ Bestimmungen des EWR-Abkommens werden gemäß dessen Art. 6, soweit sie mit unionsrechtlichen Bestimmungen identisch sind, bei ihrer Durchführung und Anwendung **im Einklang** mit den einschlägigen Entscheidungen ausgelegt, die der **EuGH** vor dem Zeitpunkt der Unterzeichnung des EWR-Abkommens erlassen hat.

Das EWR-Abkommen normiert in Art. 115 ff. **Zahlungspflichten** der EFTA-Staaten an den EU-Haushalt. Zudem leistet Norwegen sog. „Norwegen-Zuschüsse“.⁹

2.3. Weiterführende Ausarbeitungen und Literatur

- Tell Cremades/Novak, *Brexit and the European Union: General Institutional and Legal Considerations*, study for the AFCO committee, Januar 2017.
- Emerson, *Which model for Brexit?*, CEPS Special Report No. 147, Oktober 2016.
- Roosebeke, *Brexit! Was nun?*, cep Studie vom 24. Juni 2016.

Anlagen 1 bis 3

⁵ [Van Roosebeke, Brexit! Was nun?](#), Studie des CEP vom 24.6.2016.

⁶ [Emerson, Which model for Brexit?](#), CEPS Special Report No. 147, Oktober 2016.

⁷ [Tell Cremades/Novak, Brexit and the European Union](#): General Institutional and Legal Considerations, study for the AFCO committee, vom Januar 2017.

⁸ [Tell Cremades/Novak, Brexit and the European Union](#): General Institutional and Legal Considerations, study for the AFCO committee, vom Januar 2017.

⁹ [Van Roosebeke, Brexit! Was nun?](#), Studie des CEP vom 24.6.2016.

3. Das Schweizer Modell

3.1. Die rechtlichen Grundlagen

Seit der Unterzeichnung des Freihandelsabkommens von 1972 hat die EU mit der Schweiz etappenweise ein immer dichteres Netz von bilateralen Abkommen geschlossen; bislang sind es mehr als 120.¹⁰

Neben drei reinen Handelsabkommen für Industriegüter¹¹, Versicherungsdienstleistungen¹² und die Zollabwicklung¹³, wurden mit den sogenannten „Bilateralen I“ von 1999 – bestehend aus sieben Einzelabkommen – Regelungen zur gegenseitigen schrittweisen und kontrollierten Öffnung der Märkte und zur Freizügigkeit getroffen. Es handelt sich hierbei um Abkommen zur Ergänzung des Freihandelsabkommens von 1972 in den Bereichen freier Personenverkehr, Luft- und Landtransport, Handel mit Agrarerzeugnissen, technische Handelshemmnisse, Vergabe öffentlicher Aufträge sowie bei der Forschungszusammenarbeit.¹⁴

Die 2004 unterzeichneten Verträge „Bilaterale II“ regeln weitere Handelserleichterungen sowie unter anderem die Bereiche der Betrugsbekämpfung und des Umweltschutzes.¹⁵ In diesem zweiten Paket enthalten sind ferner die Abkommen zu „Schengen“¹⁶ und „Dublin“¹⁷, welche durch eine Zusatzvereinbarung zur Beteiligung an Frontex¹⁸ ergänzt werden. Außerdem hat die Schweiz

¹⁰ Eine Liste der Abkommen der EU mit der Schweiz, die am 30. Juni 2018 in Kraft sind, ist auf der [Seite des Eidgenössischen Departements für Auswärtige Angelegenheiten](#) abrufbar.

¹¹ [Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft.](#)

¹² [Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft](#) betreffend die Direktversicherung mit Ausnahme der Lebensversicherung.

¹³ [Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft](#) über die Erleichterung der Kontrollen und Formalitäten im Güterverkehr und über zollrechtliche Sicherheitsmaßnahmen.

¹⁴ [Van Roosebeke, Brexit! Was nun?](#), Studie des CEP vom 24.6.2016.

¹⁵ [Tell Cremades/Novak, Brexit and the European Union: General Institutional and Legal Considerations](#), study for the AFCO committee, vom Januar 2017.

¹⁶ [Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, der Europäischen Union und der Europäischen Gemeinschaft](#) über die Assoziierung dieses Staates bei der Umsetzung, Anwendung und Entwicklung des Schengen-Besitzstands.

¹⁷ [Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft](#) über die Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des zuständigen Staates für die Prüfung eines in einem Mitgliedstaat oder in der Schweiz gestellten Asylantrags.

¹⁸ [Vereinbarung zwischen der Europäischen Gemeinschaft einerseits sowie der Schweizerischen Eidgenossenschaft und dem Fürstentum Liechtenstein andererseits](#) zur Festlegung der Modalitäten der Beteiligung dieser Staaten an der Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union.

Abkommen mit verschiedenen Europäischen Agenturen wie Europol, Eurojust und eine Vereinbarung mit dem Europäischen Unterstützungsbüro für Asylfragen (EASO) geschlossen. Seit 2014 verhandeln die Schweiz und die EU über ein institutionelles Rahmenabkommen.

3.2. Die wichtigsten Aspekte

3.2.1. Materieller Umfang

Die Abkommen der Schweiz mit der EU decken jeweils nur einen bestimmten Bereich des Unionsrechts ab. Die Schweiz nimmt mithin nicht durch ein einzelnes Abkommen am europäischen Binnenmarkt teil. Im Ergebnis führt der Umfang der einzelnen Abkommen jedoch zu einer **sehr weitgehenden Einbindung der Schweiz in den Binnenmarkt**.¹⁹

Einige der Abkommen verlangen, dass die Schweiz Unionsrecht anwendet bzw. in ihren Rechtsbestand übernimmt. Allerdings sind die Abkommen der EU mit der Schweiz **in der Regel statisch**, d.h. die Schweiz ist nicht verpflichtet, Änderungen der unionsrechtlichen Regelungen zu übernehmen und Rechtsnormen entsprechend anzupassen.²⁰ Das sog. institutionelle Rahmenabkommen, welches momentan zwischen der EU und der Schweiz verhandelt wird, sieht allerdings eine dynamische Anpassung an das Unionsrecht und eine Auslegung gemäß der Rechtsprechung des EuGH in den Bereichen vor, die dem Rahmenabkommen unterfallen.²¹

Auch die Schweiz bildet mit der EU **keine Zollunion**, es gibt mithin keine gemeinsamen Außenzölle.

3.2.2. Prozessuale Vorgaben

Für den Rechtsschutz Einzelner ist im Rahmen der Beziehungen zwischen der EU und der Schweiz das jeweilige interne Recht entscheidend. Rechtsstreitigkeiten zwischen der Schweiz und der EU werden gemäß den verschiedenen Abkommen jeweils durch einen **gemischten Ausschuss** behandelt, der sich grundsätzlich paritätisch aus weisungsgebundenen Vertretern der EU und der Schweiz zusammensetzt.²² Die gemischten Ausschüsse haben nur beschränkte Befugnisse, die Abkommen zu ändern oder zu ergänzen und müssen im Konsens entscheiden.²³ Eine gerichtliche Streitbeilegung durch den EuGH ist grundsätzlich nicht vorgesehen.²⁴ Auch hier

¹⁹ Epiney, in: Kramme/Baldus/Schmidt-Kessel, Brexit und die juristischen Folgen, S. 77 (81).

²⁰ [Van Roosebeke, Brexit! Was nun?](#), Studie des CEP vom 24.6.2016; ausführlich hierzu: Epiney, in: Kramme/Baldus/Schmidt-Kessel, Brexit und die juristischen Folgen, S. 77 (80 f.).

²¹ Ausführlich dazu: [Tobler/Beglinger-Brevier, zum Institutionellen Abkommen Schweiz-EU](#), 2017.

²² Breitenmoser/Jutzeler, Das bilaterale Verhältnis der EU mit der Schweiz als pragmatische Lösung für den Brexit?, in: Hilpold, Europa im Umbruch – EuR Beiheft 1, 2017, S. 77 (94).

²³ Ausführlich hierzu: Breitenmoser/Weyeneth, Die Abkommen zwischen der Schweiz und der EU, EuZW 2012, S. 854 (856).

²⁴ Epiney, in: Kramme/Baldus/Schmidt-Kessel, Brexit und die juristischen Folgen, S. 77 (88 f.).

könnten jedoch die Verhandlungen über das institutionelle Rahmenabkommen in bestimmten Bereichen möglicherweise zu Änderungen führen.

Die Schweiz ist im Rahmen ihrer Beziehung zur EU **zu Zahlungen verpflichtet**.²⁵

3.3. Weiterführende Ausarbeitungen und Literatur

- Epiney: „*Die Beziehungen Schweiz – EU als Modell für die Gestaltung des Verhältnisses Großbritanniens zur EU?*“, in: Kramme/Baldus/Schmidt-Kessel, Brexit und die juristischen Folgen, 2017.
- Breitenmoser/Jutzeler, *Das bilaterale Verhältnis der EU mit der Schweiz als pragmatische Lösung für den Brexit?*, in: Hilpold, Europa im Umbruch – EuR Beiheft 1, 2017.

Anlagen 4 und 5

4. Das kanadische Modell

4.1. Die rechtlichen Grundlagen

2016 hat die EU mit Kanada ein umfassendes Wirtschafts- und Handelsabkommen (Comprehensive Economic and Trade Agreement – CETA)²⁶ unterzeichnet.

4.2. Die wichtigsten Aspekte

4.2.1. Materieller Umfang

Die Vorgaben der EU-Freihandelsabkommen sind weniger weitreichend als die des EWR-Abkommens oder der Abkommen zwischen der EU und der Schweiz.²⁷ CETA ermöglicht beispielsweise **nur mit Einschränkungen einen freien Warenverkehr und Dienstleistungshandel**.²⁸

Die Sachbereiche, die von der Zusammenarbeit erfasst werden, unterscheiden sich zwischen den verschiedenen Freihandelsabkommen der EU und werden mit den Vertragspartnern individuell ausgehandelt. Im Falle von Kanada enthält das CETA u. a. Regelungen für die Bereiche Waren-

²⁵ [Von Ondarza, Auswirkungen des Brexit – Statusfragen und wirtschaftliche Aspekte](#), Schriftliche Stellungnahme zur Anhörung des Ausschusses für die Europäische Union des Deutschen Bundestags am 24. April 2017, Ausschussdrucksache 18(21)100.

²⁶ [Umfassendes Wirtschafts- und Handelsabkommen](#) (CETA) zwischen Kanada einerseits und der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten andererseits, ABl. vom 14.1.2017, Nr. L 11/23.

²⁷ [Van Roosebeke, Brexit! Was nun?](#), Studie des CEP vom 24.6.2016.

²⁸ [Von Ondarza, Auswirkungen des Brexit – Statusfragen und wirtschaftliche Aspekte](#), Schriftliche Stellungnahme zur Anhörung des Ausschusses für die Europäische Union des Deutschen Bundestags am 24. April 2017, Ausschussdrucksache 18(21)100.

und Dienstleistungshandel, Investitionsschutz, Wettbewerbspolitik und öffentliche Beschaffungen.

Freihandelsabkommen der EU sind **relativ statische Vereinbarungen**. Selbst wenn sie Vorgaben zu regulatorischer Kooperation beinhalten, sehen sie bisher eine freiwillige Abstimmung der Vertragsparteien bei der Rechtsetzung vor, statt eine verpflichtende Übernahme der Rechtsakte einer Vertragspartei durch die andere.²⁹

Die bisher von der EU mit Drittstaaten abgeschlossenen Freihandelsabkommen, wie CETA, sehen **keine Zollunion** der EU mit ihren jeweiligen Vertragspartnern vor.

4.2.2. Prozessuale Vorgaben

Die Einhaltung der Vorgaben des CETA wird im Rahmen des sog. gemischten CETA-Ausschusses (CETA Joint Committee) und durch die Möglichkeit von Verfahren vor dem Investitionsgericht gesichert. Dem EuGH kommt insoweit keine Bedeutung zu.

Auch werden durch Freihandelsabkommen wie CETA dem Vertragspartner der EU, in diesem Fall Kanada, **keine Zahlungspflichten** auferlegt.

4.3. Weiterführende Ausarbeitungen und Literatur

- Neuwahl: „*CETA as a Potential Model for (Post-Brexit) UK-EU Relations*“, in: European Foreign Affairs Review 2017, S. 279-302.

Anlage 6

– Fachbereich Europa –

²⁹ Neuwahl, CETA as a Potential Model for (Post-Brexit) UK-EU Relations, European Foreign Affairs Review 2017, S. 279 (280).