LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
17. WAHLPERIODE

INFORMATION
17/280

Alle Abg

Prof. Dr. Peter-Tobias Stoll

Landtag Nordrhein-Westfalen - Enquetekommission II

Gutachten 1a: Die veränderten Wettbewerbsbedingungen von Nordrhein-Westfalen durch ein verändertes *level playing field* in den Wirtschaftsbeziehungen zum Vereinigten Königreich und Nordirland

Einordnung der möglichen Veränderungen des *level playing field* durch den Brexit auf Nordrhein-Westfalen

Übersicht

I. Brexit und das level playing field – eine Vorbemerkung 8

II. Der Binnenmarkt als Maßstab des *level playing fields* 9

III. Mögliche Richtungen und Inhalte einer zukünftigen Regulierungspolitik des VK 10

IV. Ungeordneter („*hard*") Brexit: Rahmenbedingungen für die Wirtschaftsbeziehungen zwischen der EU und dem VK als Drittland 15

V. Geordneter Brexit I: Regelung der EU-VK Wirtschaftsbeziehungen: Grundlagen und Zollunion 70

VI. Geordneter Brexit II: Der Entwurf des Austrittsvertrags mit dem Protokoll zu Irland/Nordirland nach dem Stand 17. Oktober 2019 73

VII. Geordneter Brexit III: Ein „tiefes" Freihandelsabkommen – am Beispiel des CETA 83

VIII. Geordneter Brexit IV: Mitgliedschaft des VK im EWR – die höchste Integrationsstufe 91

IX. Geordneter Brexit V: Weitere Szenarien geordneter wirtschaftsvölkerrechtlicher Beziehungen 98

X. Unilaterale Handlungsoptionen von EU27, dem Bund und dem Land Nordrhein-Westfalen 104

XI. Vergleichende Betrachtung – mit graphischer Übersicht 105

XII. Zusammenfassung und abschließende Würdigung 107

Quellenverzeichnis 113

Gliederung

I. Brexit und das level playing field – eine Vorbemerkung 8

II. Der Binnenmarkt als Maßstab des *level playing fields* 9

III. Mögliche Richtungen und Inhalte einer zukünftigen Regulierungspolitik des VK 10

a. Hinweise auf die zukünftige Wirtschafts- und Regulierungspolitik 12

b. Handelsrelevante Abkommen des VK: Stand der Entwicklung und Ausrichtung 13

c. Rechtliche Umsetzung im Einzelnen: der *Withdrawal Act* 14

IV. Ungeordneter („*hard*“) Brexit: Rahmenbedingungen für die Wirtschaftsbeziehungen zwischen der EU und dem VK als Drittland 15

a. Anwendung des WTO-Rechts (und sonst. völkerrechtlicher Regelungen)... 16

b. Der Regelungsstand nach WTO und anderen internationalen Regelungen .. 18

c. Marktzugang und Zollregime 18

d. Regulierungsbereiche 19

i. Wettbewerbsschutz (Wettbewerbs- und Subventionsrecht)..... 19

1. Die europäische Wettbewerbsordnung..... 19

2. Antidumping als „Wettbewerbsschutz zweiter Wahl“? 19

3. Die anwendbaren Regeln des internationalen Kartellrechts 20

4. Die Anwendung des EU-Kartellrechts auf Vorgänge im VK mit Auswirkung auf den gemeinsamen Markt 21

5. Das Subventionsrecht der WTO..... 22

ii. Arbeits- und Sozialschutz 24

1. Arbeits- und Sozialpolitik in der EU..... 25

2. Der fehlende Schutz von Arbeits- und Sozialstandards in der WTO.... 27

3. Die Verpflichtungen des VK aus Menschenrechtsvereinbarungen..... 27

4. Die Verpflichtungen des VK hinsichtlich der Standards der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO)..... 29

iii. Gesundheitsschutz..... 35

1. Die Vorgaben der WTO 36
2. WTO und Gesundheitsschutz 37
3. Verpflichtungen des VK aus anderen internationalen Vereinbarungen mit Handelsbezug 39
iv. Umweltschutz 39
1. Umweltpolitik in der EU 39
2. Der Umweltschutz in der WTO 42
3. Internationale Umweltübereinkommen 43
v. Verbraucherschutz 52
1. Der europäische Verbraucherschutz 52
2. Internationale Gewährleistungen des Verbraucherschutzes 53
vi. Steuerrechtliche Koordination 55
1. Steuerrechtliche Integration innerhalb der EU 56
2. Spezifische steuerrechtliche Auswirkungen im Falle eines ungeordneten Austritts des VK 57
(a). Beispiel Mehrwertsteuer (indirekte Steuer) 57
(b). Beispiel Ertragssteuer (direkte Steuer) 58
3. Insbesondere zum Wegfall des EU-Beihilferechts 58
4. Abfederung durch steuerrechtliche Regelungen im WTO-Recht? 59
5. Bedeutung und Auswirkungen auf die Wirtschaftsregion NRW 59
vii. Geistiges Eigentum 60
viii. Vergaberecht 60
ix. Durchsetzungsmechanismen 61
1. Verpflichtungen nach der WTO 61
(a). Das WTO-Streitbeilegungsverfahren: Beteiligte, Verfahren, Umsetzungspflichten und Handelssanktionen 61
(b). Verfahrensinitiative durch private Wirtschaftsakteure nach der EU-Handelshemmnis-Verordnung 62

(c). Einleitung von handelsrechtlichen Verfahren in der EU gegen Dumping und Subventionen 63
2. Durchsetzung anderer internationaler Verpflichtungen des VK 63
(a). Arbeit und Soziales 63
(i.) Durchsetzung von Arbeitsstandards aus der europäischen Menschenrechtskonvention 63
(ii.) Durchsetzung von Rechten aus der Europäischen Sozialcharta 63
(iii.) Durchsetzung von Standards der Internationalen Arbeitsorganisation 64
(b). Umwelt 64
(c). Wettbewerb: Anwendung des EU-Kartellrechts 65
e. Konkrete Auswirkungen des Szenarios auf die Wirtschaftsregionen in NRW (nach Branchen) 65
i. Marktzugang 65
ii. Zugang zu öffentlichen Beschaffungsmärkten 66
iii. Wettbewerbsregelung 66
iv. Subventionen 67
v. Senkung von Arbeitskosten 67
vi. Steuern 68
vii. Produktstandards 68
viii. Deregulierung im Umweltbereich 68
ix. Verbraucherschutz, insbesondere Datenschutz 69
x. Geistiges Eigentum 69
f. Abschließende Würdigung unter Berücksichtigung der Krise der WTO und ihrer Streitschlichtung 69
V. Geordneter Brexit I: Regelung der EU-VK Wirtschaftsbeziehungen: Grundlagen und Zollunion 70
a. Struktur und Zulässigkeit einer Zollunion nach den Regeln der WTO 71
b. Bedeutung für Marktzugang und Notwendigkeit von Grenzkontrollen 72
c. Ergebnis 72

VI. Geordneter Brexit II: Der Entwurf des Austrittsvertrags mit dem Protokoll zu Irland/Nordirland nach dem Stand 17. Oktober 2019 73

a. Vorgeschichte: der „backstop“ in der ersten Fassung des Austrittsvertrages 73

b. Von May zu Johnson: Maßgebliche konzeptionelle Änderungen 73

c. Übersicht: Konzeption und Regelungsstruktur 74

d. Marktzugang und Zollregime 75

e. Regulierungen im Hinblick auf Nordirland 75

i. Wettbewerbsschutz (Wettbewerbs- und Subventionsrecht) 76

ii. Arbeits- und Sozialschutz 76

iii. Gesundheits-, Umwelt- und Verbraucherschutz 76

iv. Steuerrechtliche Koordination 78

f. Fortwirkende Rechte des geistiges Eigentums 79

vi. Institutioneller Rahmen des Protokolls und Regelungsbefugnisse 79

vii. Umsetzung und Durchsetzungsmechanismen 80

1. Verwaltungsarrangements 80

2. Streitschlichtung und Durchsetzung 80

3. Mögliche Rechtsschutzmöglichkeiten nach EU- und zukünftigem Recht des VK 81

f. Politischer Gestaltungsspielraum 81

i. Mögliche Änderungen des Austrittsabkommens 81

ii. Mögliche Änderungen der politischen Erklärung 82

iii. Mögliche Gesetzesänderungen des VK nach einem No-Deal-Brexit 82

g. Konkrete Auswirkungen des Szenarios auf die Wirtschaftsregionen in NRW (nach Branchen) 82

h. Abschließende Würdigung 83

VII. Geordneter Brexit III: Ein „tiefes“ Freihandelsabkommen – am Beispiel des CETA 83

a. Marktzugang und Zollregime 84

b. Regulierungsbereiche 84

i. Wettbewerbsschutz (Wettbewerbs- und Subventionsrecht) 84
ii. Arbeits- und Sozialschutz 85
iii. Gesundheits-, Umwelt- und Verbraucherschutz 86
iv. Steuerrechtliche Koordination 87
v. Durchsetzungsmechanismen 87
1. Der Streitbeilegungsmechanismus des CETA-Abkommens 87
2. Besondere Mechanismen für die Regelungen zu Arbeits- und Umweltstandards 88
3. Residuale Kompetenzen der WTO-Streitschlichtung 88
c. Politische Gestaltungsoptionen 89
1. Einbeziehung des Verbraucherschutzes 89
2. Verstärkung des Arbeits- und Sozialschutzes und angepasste Formen der Durchsetzung 89
3. Bezugnahme auf internationale Umweltübereinkommen 90
4. Regelung des digitalen Handels und des Datenschutzes 90
d. Konkrete Auswirkungen des Szenarios auf die Wirtschaftsregionen in NRW (nach Branchen) 90
e. Abschließende Würdigung 90
VIII. Geordneter Brexit IV: Mitgliedschaft des VK im EWR – die höchste Integrationsstufe 91
a. Die sog. EU-Binnenmarktassoziierung im EWR 91
i. Allgemeines 91
ii. Der EWR als spezifische Form der Wirtschaftsintegration 92
iii. Materielle Inhalte der wirtschaftlichen Integration im EWR 94
b. Gegenwärtige und zukünftige EWR-Mitgliedschaft des VK 95
c. Auswirkungen des Szenarios auf die Wirtschaftsregion NRW 97
IX. Geordneter Brexit V: Weitere Szenarien geordneter wirtschaftsvölkerrechtlicher Beziehungen 98
a. Szenarien 98

i. EU-Türkei 98

ii. EU-Schweiz 99

iii. EU-Ukraine 101

b. Auswirkungen der Szenarios auf die Wirtschaftsregion NRW 102

X. Unilaterale Handlungsoptionen von EU27, dem Bund und dem Land Nordrhein-Westfalen 104

XI. Vergleichende Betrachtung – mit graphischer Übersicht 105

XII. Zusammenfassung und abschließende Würdigung 107

Quellenverzeichnis 113

I. Brexit und das level playing field – eine Vorbemerkung

Das Vereinigte Königreich Großbritannien und Nordirland (VK) will nach nahezu fünf Jahrzehnten Mitgliedschaft die Europäische Union (EU) verlassen. Es will sich damit auch von dem europäischen Binnenmarkt mit seinen Grundfreiheiten und Regelungen und seiner beispiellos weit vorangeschrittenen wirtschaftlichen Integration abwenden und eine eigenständige Politik verfolgen.

Der Brexit hat zahlreiche Auswirkungen, die zu Besorgnis Anlass geben. Für die hier betrachteten Bereiche des Wirtschaftlichen ist das unübersehbar. Unternehmen, wirtschaftlich Tätige, Arbeitnehmende und Verbraucherinnen und Verbraucher verlieren auf allen Seiten bisher unter europäischem Recht bestehende Rechtsgewährleistungen. Der Europäische Markt wird räumlich kleiner und Unternehmen auf britischer und europäischer Seite müssen mit abweichenden Regelungen und zunehmenden Kontrollen leben und mit Einbußen rechnen. Das Ausmaß dieser Auswirkungen wird umfangreich erforscht. Eine Reihe von Institutionen bemühen sich um Hilfestellung bei der Umstellung.

Im Folgenden geht es demgegenüber um einen Teilausschnitt, nämlich um die Gestaltung der zukünftigen Wirtschaftsbeziehungen zwischen der EU und dem VK.

Die Abkehr eines großen Mitgliedstaates von der EU erfordert es, die bisher intensiven Bindungen in der EU zurückzubauen und die zukünftigen Wirtschaftsbeziehungen neu zu gestalten. Als Orientierungsmaßstab für diese beispiellose Aufgabe soll das *level playing field* dienen.[1] Der Begriff bezeichnet die Vorstellung eines ausgeglichenen Wettbewerbsverhältnisses zwischen zwei Seiten, hier dem VK und der EU27 und ihren wirtschaftlichen Akteuren. Die damit verbundene Aufgabe kann darin gesehen werden, dass bei der Trennung und der nachfolgenden Gestaltung der Wirtschaftsbeziehungen - mit verschiedenen möglichen Graden der Integration - ein vergleichbares Wettbewerbsverhältnis aufrechtzuerhalten ist.

[1] Siehe "Internal Preparatory Discussions on Framework for Future Relationship. Level Playing Field. An Introduction. Ad Hoc Working Party on Article 50 (Seminar Mode) 25/01/2018, 31 January 2018 Tf50 (2018) 27 - Commission to Eu 27." https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/level_playing_field.pdf, zuletzt besucht am 25.10. 2019.

Level playing field ist ein in der internationalen Wirtschaftspolitik durchaus geläufiger Begriff. Darunter kann ein „regelbasiertes“, „gerechtes“ oder „faires“ Austauschverhältnis verstanden werden. Der Begriff wird im Hinblick auf Verhältnisse zwischen außenwirtschaftspolitischen Akteuren, im vorliegenden Kontext also bzgl. der Europäischen Union und Staaten, gebraucht. Er kann über die EU und die Bundesrepublik Deutschland auch auf das Land Nordrhein-Westfalen bezogen werden, das an der Verhandlung und dem Abschluss eines möglichen Übereinkommens zwischen der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten auf der einen und dem Vereinten Königreich auf der anderen Seite beteiligt ist. Die Bedeutung des Begriffes liegt darin, dass er diese außenwirtschaftspolitische Ebene mit dem wirtschaftlichen Geschehen selbst, nämlich unter anderem Handelsgeschäften, Investitionen und Wettbewerbsverhältnissen, verknüpft. *Level playing field* kann deswegen als Orientierungsmaßstab für die schwierige Aufgabe gelten, die Rahmenbedingungen für das Wirtschafte zwischen zwei Einheiten - der EU und dem VK - auszuhandeln und dabei Wettbewerbsbedingungen zwischen den wirtschaftlichen Akteuren beider Seiten, ebenso wie ein gerechtes Austauschverhältnis zwischen den beiden politischen Akteuren, im Blick zu haben.

II. Der Binnenmarkt als Maßstab des *level playing fields*

Ausgangspunkt einer Betrachtung des *level playing fields* sind die derzeitigen Verhältnisse im europäischen Binnenmarkt, dem das VK seit über 45 Jahren angehört und der die Beziehungen tiefgreifend geprägt hat. Der Begriff des europäischen Binnenmarktes verknüpft verschiedene Elemente und Ebenen.

Er steht für Regeln, Institutionen und Verfahren, sowie die über die Zeit getroffenen Entscheidungen und Urteile, die sich in der Geschichte der EU entwickelt haben und die das VK nun hinter sich lassen will, wobei mit dem Austritt die Rechtsnormen in englisches Recht übernommen und dann schrittweise überprüft und revidiert werden sollen.

Daneben steht der Begriff des Binnenmarktes aber auch für reale wirtschaftliche, soziale und politische Strukturen, die sich in Folge des Ausbaus der Institutionen und Regeln über die Zeit entwickelt haben und zu denen Infrastrukturen, Handelsströme, Investitionsströme, Wanderungsbewegungen, sowie Wertpräferenzen und

Grundüberzeugungen gehören. Dieser durchaus auch geografisch sichtbare und andererseits weit in das Kulturelle hineinreichende Integrationsstand ist bedeutsam, weil er fortwirkend auch die - in diesem Falle sehr hohe - Wettbewerbsintensität prägt.

Es ist wichtig darauf hinzuweisen, dass mit dem Binnenmarkt auch eine Vorstellung von Verantwortung einhergeht, die nicht nur in politischer, sondern auch in rechtlicher Hinsicht besteht. Die Mitgliedstaaten tragen für die Entwicklung, die Aufrechterhaltung und das Funktionieren des europäischen Binnenmarktes eine gemeinsame Verantwortung. Diese gemeinsame Verantwortung richtete sich von Anfang an auf den Markt und den Wettbewerb als Marktfunktion. Schrittweise sind mit der Übertragung weiterer Kompetenzen weitere Bereiche einer gemeinsamen Verantwortung unterstellt worden. Dazu gehören wirtschaftspolitische Ziele, wie das wirtschaftliche Wachstum und die soziale Wohlfahrt. Sehr deutlich gehört dazu aber auch eine gemeinsame Verantwortung für Gesundheit, Umwelt und Verbraucherschutz. Zu Beginn standen in diesen Bereichen eine schlichte Harmonisierung und Anpassung von mitgliedsstaatlichen Regeln und Standards im Vordergrund der Tätigkeit der EU, mit dem Ziel einen gemeinsamen Markt zu schaffen. Schrittweise wurden die Kompetenzen der EU in diesen Bereichen aber in dem Sinne ausgeweitet, dass nunmehr die EU mit ihren Mitgliedstaaten gemeinsam die Verantwortung dafür trägt, dass der Schutz von Gesundheit, Umwelt und Verbraucherinteressen gewährleistet wird. Darauf hinzuweisen ist deswegen geboten, weil sich die Lage hier schon unmittelbar mit dem Austritt ändert: Der Austritt führt unmittelbar zu einer Teilung der Verantwortungsbereiche. Deutlich wird das etwa im Bereich der Wettbewerbskontrolle: Mit dem Austritt wird ein gesonderter Markt des Vereinten Königreiches zugrundzulegen sein, der von dem EU27 Markt getrennt ist. Ebenso wird die Gewährleistung des Gesundheitsschutzes im Verbund der EU und ihrer Mitgliedstaaten sich nicht mehr auf den Einflussbereich des VK erstrecken.

III. Mögliche Richtungen und Inhalte einer zukünftigen Regulierungspolitik des VK

Es ist bis heute schwer zu sagen, in welche Richtung sich die Politik des VK nach dem Brexit in den hier untersuchten Themenfeldern entwickeln wird. Im Vorfeld

des Referendums über den Austritt am 23. Juni 2016 sind keine konkreten Vorstellungen in diesem Sinne formuliert worden. Neben einer Reihe von wenig fundierten Einzelaussagen hat es keine differenzierte Auseinandersetzung mit dem Bestreben des VK gegeben, eine Unabhängigkeit von der EU zu erreichen. Ebenso wenig wurde die Kritik an der EU und die Behauptung ihrer Nachteiligkeit bei einer weiteren Mitgliedschaft des VK konkretisiert. Diese lückenhaften Darstellungen haben zu dem Ausgang des Referendums beigetragen und die Haltung der Öffentlichkeit nachhaltig geprägt.

Auch in der Zeit nach dem Referendum sind konkrete und verlässliche Aussagen über den zukünftigen Weg des VK rar geblieben. Weitergehende Perspektiven und Pläne haben weder die Regierung May noch die jetzt amtierende Regierung Johnson vorgelegt. Es gibt allerdings schon seit längerer Zeit im Umfeld der konservativen Partei Überlegungen, die auf eine Deregulierung und Steuersenkung hinauslaufen.[2]

Das den Konservativen Partei für die erfolgreiche Unterhauswahl am 12. Dezember veröffentlichte „Manifesto“ [3] verspricht demgegenüber unter anderem eine Erhöhung der Standards im Bereich der Rechte von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, beim Tierwohl, in der Landwirtschaft und der Umwelt [4], Investitionen in Gesundheitswesen und Schulen, Umwelt und Infrastruktur und ein verbessertes Sozialwesen. Es enthält aber auch etwas konkretere Vorstellungen über eine grundlegende Steuerreform, insbesondere eine Senkung der Unternehmenssteuern. [5]

---

[2] Einflussreich war etwa das Werk *Britannia Unchained – Global Lessons for Growth and Prosperity*, das von einflussreichen Mitgliedern der Tories, nämlich Kwasi Kwarteng, Priti Patel, Dominic Raab, Chris Skidmore und Elizabeth Truss verfaßt wurde und 2012 bei Palgrave erschien. Es skizziert eine weitreichende Deregulierung und Niedrigsteuerpolitik.

[3] The Conservative and Unionist Party, Get Brexit Done Unleash Britain’s Potential. Manifesto 2019., https://assets-global.website-files.com/5da42e2cae7ebd3f8bde353c/5dda924905da587992a064ba*Conservative%202019%20Manifesto.pdf*, zuletzt zugegriffen am 10. Dezember 2019.

[4] „Raise standards in areas like workers’ rights, animal welfare, agriculture and the environment“, S. 5.

[5] AaO, S. 32 und 35.

a. Hinweise auf die zukünftige Wirtschafts- und Regulierungspolitik

Aber auch die etablierten politischen Parteien im VK haben sich bisher mit konkreten Plänen und Programmen zurückgehalten. Es finden sich lediglich Stellungnahmen zu Einzelpunkten. Darüber hinaus liegen einzelne Positionierung von Verbänden, Vereinigungen und maßgeblichen gesellschaftlichen Gruppen vor.

Einen ersten Anhaltspunkt bietet insofern zunächst das von der Regierung May mit der EU ausgehandelte Austrittsabkommen, das durch die weiteren Entwicklungen in wesentlichen Teilen von seiner Ursprungsform überholt worden ist. Dies gilt insbesondere für den *backstop* und die darin vorgesehene abgestufte weitere Bindung von Großbritannien und Nordirland an Regelungen und Regelungsziele der EU. Wenn jedoch die in diesem Abkommenstext enthaltenen differenzierten Auflistungen der beizubehalten EU Regelungsziele und Regelungen gelesen werden,[6] kann ihnen am Ende darüber Auskunft entnommen werden, in welchen Bereichen offenbar der Widerstand der Regierungen des VK gegen eine fortwährende Bindung an die EU-Politiken besonders ausgeprägt gewesen ist. Es ist zu vermuten, dass diese themenbezogenen Interessen an Abweichungen fortwirken. Werden die Regelungen im Einzelnen betrachtet, so ergibt sich, dass ein abweichendes Interesse besonders im Bereich des Verbraucherschutzes gegeben war. Dieser Politikbereich wird in der Vereinbarung nicht erwähnt und dementsprechend bestand von Seiten der britischen Regierung offenbar auch keine Bereitschaft die Verpflichtung zur Fortführung dieser EU-Politik zu übernehmen.

In einer Reihe von weiteren Bereichen sieht der Abkommenstext vor, dass entweder Großbritannien oder Nordirland nicht mehr an die buchstäblichen Regelungen der EU gebunden, sondern nur verpflichtet sein sollen, Verschlechterungen zu unterlassen. Dies betrifft die Bereiche des Umwelt– und Sozialschutzes.

[6] Siehe die Gegenüberstellung von *Repasi*, Stellungnahme zur Anhörung des Deutschen Bundestags, Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union, am 14. Januar 2019, Themenblock 1: Vorbereitungen auf den Austritt mit Austrittsabkommen, Deutscher Bundestag, Ausschuss für Angelegenheiten der Europäischen Union, Ausschussdrucksache 19(21)39.

Es kann angenommen werden, dass das Interesse an Abweichungen nicht auf der Bestrebung einer Verbesserung oder Verstärkung beruht, sondern wahrscheinlich eher das Interesse an einer Flexibilisierung bzw. Deregulierung verfolgt.

b. Handelsrelevante Abkommen des VK: Stand der Entwicklung und Ausrichtung

Weitere Hinweise geben aber mögliche Übereinkommen die das VK mit Blick auf den Brexit zur Zeit verhandelt oder schon abgeschlossen hat.[7] Allerdings lassen die fast 20 Abkommen, mit denen knapp 40 Länder erfasst werden, kaum eine eigene Handschrift erkennen. Als sogenannte *continuity deals*" dienen sie lediglich dazu, die Vorteile aus EU-Handelsabkommen zu erhalten. Bemerkenswert ist dabei, dass mit diesen Abkommen oft vor allem die Marktzugangszugeständnisse, nicht aber weitere Regelungen im Hinblick auf nichttarifäre Handelshemmnisse übernommen werden.
Aufschlussreich sind demgegenüber öffentlich bekannt gewordene Einzelheiten über Verhandlungen des VK mit den USA über den Abschluss eines Handelsabkommens.[8] Wie sich aus den Informationen ergibt, stehen die beiden Parteien bereits seit Juli 2017 in Verhandlungen.
Offensichtlich hat es bisher fünf Treffen von Arbeitsgruppen gegeben, aus denen Berichte in die Öffentlichkeit gelangt sind.[9]

Inzwischen hat der amerikanische Präsident den amerikanischen Kongress den Beginn von Verhandlungen über ein Handelsübereinkommen förmlich mitgeteilt. Ferner liegt ein Positionspapier der USA vor.[10] Das Papier beschreibt die Verhand-

---

[7] Siehe die Übersicht unter: https://www.gov.uk/guidance/uk-trade-agreements-with-non-eu-countries-in-a-no-deal-brexit, zuletzt besucht am 4. 12. 2019.
[8] https://ustr.gov/countries-regions/europe-middle-east/europe/united-kingdom/us-uk-trade-agreement-negotiations, zuletzt besucht am 2.12.2019.
[9] Global Justice Now. "Leaked Papers From the Us-Uk Trade Talks: A Guide to the Revelations." (2019): https://www.globaljustice.org.uk/sites/default/files/files/news_article/gjn_leakedusuktradedocsbriefing_nov2019.pdf, zuletzt besucht am 2.12.2019.
[10] Office of the United States Trade Representative, United States-United Kingsom Negotiations. Summary of Specific Negotiating Objectives, https://ustr.gov/sites/default/files/Summary_of_U.S.-UK_Negotiating_Objectives.pdf, zuletzt besucht am 4. 12. 2019.

lungsziele der USA. Eines der wesentlichen Ziele der USA ist es danach, den Zugang für amerikanische Agrarprodukte zu erweitern und das VK zu einer Abkehr von EU Standards im Hinblick auf gentechnisch veränderte Organismen, auf die hormonelle Wachstumsförderung bei Rindern und die Desinfektion von Hühnerfleisch mit Chlor zu bewegen. Weitere Ziele betreffen einen möglichst freien Marktzugang für digitalen Handel und digitale Dienstleistungen und eine Absenkung der Regulierungen in diesem Bereich. Darüber hinaus fordern die USA eine starke und durchsetzungsfähige Bindung an internationale Arbeitsstandards und an bestehende Umweltabkommen. Geht man davon aus, dass dieses offizielle Dokument des amerikanischen Handelsbeauftragten auf ein schon fortgeschrittenes Stadium der Verhandlungen hindeutet, dann liegt der Schluss nahe, dass das VK diese Forderungen zumindest nicht als Grund verstanden hat, die Verhandlungen abzubrechen.

Daraus könnte man folgern, dass diese Positionen nach dem derzeitigen Stand der britischen Politik zumindest nicht ohne weiteres als inakzeptabel angesehen werden. Eine Annäherung an die US-amerikanische Regulierungskultur liegt damit im Bereich des Möglichen.

c. Rechtliche Umsetzung im Einzelnen: der *Withdrawal Act*

Für die rechtliche Umsetzung des Austritts aus der EU hat das VK schon Sorge getragen. Ein Austrittsgesetz (Withdrawal Act) vom 26. Juni 2018 sieht vor, dass am Tage des Austritts die bisherige Rechtsgrundlage der britischen Mitgliedschaft in der Union, der European Communities Act 1972, außer Kraft tritt. Damit würden mit sofortiger Wirkung das gesamte direkt anwendbare Unionsrecht unanwendbar. Zur Abfederung dieser Wirkung sieht der Withdrawal Act vor, dass das Unionsrecht als britisches Recht weitergilt (sog. *retained EU law*).[11] Durch diese Weitergeltung wird der Großteil des Unionsrechts dem Inhalt nach vorerst weiter gelten.

[11] Morris, No-Deal Brexit. The Implications for Labour and Sical Rights, Breifing, Institute for Public Polic Research, https://www.ippr.org/files/2019-10/brexit-labour-and-social-rights-oct19.pdf, zuletzt besucht am 2. 12. 2019, S.8.

Es gibt jedoch auch einige bedeutende Ausnahmen, wie z.B. die Europäische Grundrechtecharta, die nicht weitergilt.[12]

Das so in britisches Recht überführte *retained EU law* kann in der Folge wie sonstiges britisches Recht angewendet, ausgelegt und geändert werden. Solche Änderungen können je nach Art der zu ändernden Bestimmung in verschiedener Weise erfolgen. Parlamentsgesetze, sog. *primary legislation*, können in der Regel nur durch das reguläre parlamentarische Gesetzgebungsverfahren geändert werden. Von besonderem Interesse ist daher, dass viele der Änderungen des durch den Withdrawal Act in britisches Recht überführten EU-Arbeits- und Sozialrechts durch die britische Regierung durch sog. Sekundärgesetzgebung (*secondary legislation*) geändert werden können, vor allem durch sog. *statutory instruments*, die dem Parlament zwar formal zur Zustimmung vorgelegt werden, aber in der jüngeren Geschichte praktisch immer angenommen wurden. Dies ist vor allem deswegen relevant, weil das reguläre parlamentarische Änderungsverfahren eine größere politische Hürde für Änderungen darstellen kann, zumal unter den aktuellen politischen Gegebenheiten im Vereinigten Königreich. Aktuell betrifft diese Sekundärgesetzgebung vor allem technische Anpassungen, wie z.B. die Entfernung von Referenzen zu EU-Institutionen im Gesetzestext. Es kam aber auch schon zu nennenswerten inhaltlichen Änderungen, etwa im Bereich der Arbeitnehmervertretung oder der Koordination von Sozialversicherungsbeiträgen.[13]

IV. Ungeordneter („*hard*“) Brexit: Rahmenbedingungen für die Wirtschaftsbeziehungen zwischen der EU und dem VK als Drittland

Als „ungeordneter“ Brexit wird ein Szenario bezeichnet, in dem das VK die EU nach Fristablauf verlässt und weder ein Übereinkommen nach Art. 50 EUV in Kraft getreten ist, noch ein Abkommen über die zukünftigen Beziehungen zwischen der EU und dem VK abgeschlossen wurde und zur Anwendung kommt. Nach Art. 50

[12] AaO, S. 9.
[13] AaO, S. 9 und 11 ff.)

Abs. 3 EUV finden auf das VK in einem solchen Fall die Europäischen Verträge keine Anwendung mehr. Da die Verträge neben ihren inhaltlichen Regelungen die Grundlage für die EU im Ganzen legen, finden damit auch die Gesetzgebungsakte der EU mit Verordnungen, Richtlinien und Entscheidungen, die Rechtsprechung der europäischen Gerichte und der funktionalen europäischen Gerichte und die Verwaltungstätigkeit der EU keine Anwendung mehr. Das VK wird damit, wie oft gesagt, zum Drittstaat. Mangels einer besonderen Regelung über den Austritt in Form eines Vertrages nach Art. 50 EUV oder in Form eines Übereinkommens über die zukünftigen Beziehungen, sind im Verhältnis zwischen der EU und dem VK dann nur noch die internationalen Übereinkommen anwendbar, denen beide Seiten angehören.

a. Anwendung des WTO-Rechts (und sonst. völkerrechtlicher Regelungen)

Dazu gehört an erster Stelle das Recht der Welthandelsorganisation (WTO). Das VK ist im Sinne eines gemischten Abkommens neben und unabhängig von der EU selbst Mitglied der WTO. Die Frage, in welcher Form das VK nach dem Austritt aus der EU eine eigene, selbständige Mitgliedschaft in der WTO einnimmt, ist im Detail nicht unproblematisch. Zwar steht die eigenständige Mitgliedschaft des VK im Übereinkommen über die Errichtung der Welthandelsorganisation (WTO-Übereinkommen) außer Frage. Allerdings ist diese Mitgliedschaft an die Abgabe von Zugeständnissen für den Marktzugang im Handel mit Waren und Dienstleistungen geknüpft. Eine solche eigene Erklärung über die Zugeständnisse hat das VK aber nicht abgegeben. Vielmehr hat die EU auch mit Wirkung für das VK als damaligem Mitglied im Rahmen seiner ausschließlichen Zuständigkeit für die Handelspolitik eine solche Zugeständnisliste bei der WTO eingereicht. Es ist verschiedentlich diskutiert worden, ob sich das VK auch nach seinem Austritt aus der EU noch auf diese Zugeständnisliste der EU berufen kann. Diese Frage hat weit reichende Konsequenzen. Wird angenommen, dass die Zugeständnisliste der EU nach dem Austritt des VK auch für dieses gilt, so ist das VK ohne weiteres ein selbstständiges Mitglied der WTO, das zunächst selbstständig an die Zugeständnisse unter der EU-

Zugeständnisliste gebunden ist und bei nächster Gelegenheit als nunmehr selbstständiges Mitglied der WTO für sich Änderungen verhandeln kann. Würde man annehmen, dass die Zugeständnis Liste der EU nach dem Austritt des VK für dieses nicht mehr gilt, so müsste das VK sofort und gesondert mit allen WTO-Mitgliedern Zugeständnisse verhandeln, um seinen Mitgliedschaftspflichten Genüge zu tun. Soweit ersichtlich, haben das VK und die EU in einer gemeinsamen Initiative den Mitgliedern der WTO vorgeschlagen, dass das VK zunächst die Zugeständnisliste der EU übernimmt, wobei jedoch Mitglieder der WTO mit dem VK Abänderungen dieser Liste verhandeln können. Während diese Verfahrensweise offenbar in der WTO und im Kreise ihrer Mitglieder auf Zustimmung stößt bleiben in den Einzelheiten aber Fragen offen, die sich aus der Anwendung einiger der Regelungen in der Zugeständnisliste ergeben, wenn das VK nicht mehr als Mitglied der EU der WTO angehört, sondern in vollem Umfang selbstständig agiert. Insbesondere geht es dabei um die Verwaltung der sogenannten Zollkontingente, die vorsehen, dass die von der EU vorgesehenen Zugeständnisse nach der Einfuhrmenge variieren. Gerade im Bereich von Agrargütern enthält die Zugeständnisliste der EU in vielen Fällen Regelungen, wonach für eine erste Importmenge ein günstigerer Zollsatz und für darüberhinausgehende Einfuhren ein höherer Zollsatz gilt. Diese Regelungen sind ursprünglich von einer Mitgliedschaft des VK in der EU ausgegangen. Unter dieser Bedingung konnte für die Zwecke solcher Zollkontingente die maßgebliche Einfuhrmenge einheitlich und klar bestimmt werden. Nach dem Austritt des VK aus der EU entstehen zwei separate Zollgebiete, sodass eine Regelung für die Berechnung der Zollkontingente getroffen werden muss. Aber auch dafür ist offenbar inzwischen eine Lösung gefunden worden.[14] Die damit gefundene Lösung einer selbstständigen und vollständigen Mitgliedschaft des VK in der WTO hat zur Folge, dass das VK sofort und ohne vorherige Verhandlungen mit dritten Mitgliedern der WTO auf der Basis der Zugeständnisliste der EU Handel treiben kann. Eine weitere Folge liegt darin, dass die einstmals einheitlich für die EU unter Einschluss des VK mit dritten WTO-Mitgliedern verhandelten Zugeständnisse und die

[14] Siehe https://www.gov.uk/government/publications/notice-375-tariff-quotas.

vielfältigen übrigen sonstigen Regeln der WTO, nunmehr auch im Handel zwischen der EU und dem aus ihr ausgetretenen VK gelten.

b. Der Regelungsstand nach WTO und anderen internationalen Regelungen

Bei der Betrachtung eines ungeregelten Brexit und der daraufhin zum Zuge kommenden internationalen Vereinbarungen ist eingangs darauf hinzuweisen, dass die damit in Rede stehenden Regelungen weder thematisch noch von der Regulierungstiefe noch im Hinblick auf die Durchsetzbarkeit auch nur annähernd mit einem Zustand bei Geltung des EU-Rechts vergleichbar sind. Ein anderer kategorischer Unterschied liegt schon darin, dass es sich bei den hier in Rede stehenden Übereinkommen überwiegend um zwischenstaatliches Recht handelt, dass anders als das EU-Recht kaum individuale Rechte und Ansprüche formuliert, auf dessen Regelungen sich einzelne direkt berufen, geschweige denn diese direkt gerichtlich geltend machen können. Durchgehend ist nur eine mehr oder weniger stark ausgeprägte zwischenstaatliche Streitschlichtung vorgesehen, die hinsichtlich ihrer Effizienz nicht annähernd an den Rechtsschutz in der EU heranreicht.

c. Marktzugang und Zollregime

So gilt etwa für den Marktzugang, dass auf multilateraler Ebene keine Regelungen bestehen, die auch nur annähernd an die Bedeutung der vier Grundfreiheiten im Binnenmarkt der EU heranreichen. Für das gesamte Recht der WTO gilt zunächst, dass es sich bei der WTO um ein strikt zwischenstaatliches Übereinkommen handelt, das weder individuelle Freiheiten noch ihre direkte Geltung noch eine individuelle Durchsetzung vorsieht. Darüber hinaus betrifft das WTO-Recht nur den Handel mit Waren und Dienstleistungen. Die europäischen Grundfreiheiten der Freizügigkeit, der Niederlassungsfreiheit und der Freiheit des Kapital- und Zahlungsverkehrs finden ihre Entsprechung im Recht der WTO nur in ersten Ansätzen als untergeordnete Elemente in den Regelungen über den Handel mit Dienstleistungen.

Zwar regelt auch das Recht der WTO einen Marktzugang für Waren, der gegenständlich mit der EU-Warenverkehrsfreiheit und der Zollunion verglichen werden

kann. Allerdings ist der Marktzugang für Güter auf der Ebene der WTO inhaltlich und rechtlich vollkommen anders ausgestaltet. Im System der WTO sind Zölle und Zollkontrollen legitim und werden vielfach praktiziert, wie etwa schon die Zugeständnisliste der EU, auf die sich das VK berufen will, zeigen. Für den Warenhandel zwischen dem VK und der EU gelten somit die in der EU-Zugeständnisliste ursprünglich für den Handel mit dritten WTO-Mitgliedern ausgehandelten und zugesagten Zölle in beide Richtungen. Lediglich quantitative Beschränkungen sind in der WTO in ähnlichem Maße wie im EU-Recht verboten. Vielfache Beschränkungen gelten auch für den Handel mit Dienstleistungen, die das internationale Handelsrecht erst mit der Einführung der WTO im Jahre 1995, erfahren hat. Der Zugang zum Dienstleistungsmarkt wird danach durch mehrere beschränkende Parameter geregelt, die die Mitglieder der WTO ihren jeweiligen Zugeständnissen zugrunde legen müssen.

d. Regulierungsbereiche

i. Wettbewerbsschutz (Wettbewerbs- und Subventionsrecht)

1. Die europäische Wettbewerbsordnung

Zum europäischen Binnenmarkt gehört eine von Anfang vorgesehene Wettbewerbsordnung, die mit den heutigen Art. 101 ff. bzw. 107 ff. AEU gleichermaßen Beeinträchtigungen des Wettbewerbs durch private Wirtschaftsakteure („Kartellrecht“) und durch staatliche Eingriffe in Form von Subventionen („Beihilfenrecht“) umfasst. Neben einem umfangreichem Sekundärrecht unterstreichen zahlreiche originäre Verwaltungszuständigkeiten der Kommission die Bedeutung und Wirksamkeit dieser Wettbewerbsordnung. In ihr kommt auch die Verantwortung der EU und der Mitgliedstaaten für den Wettbewerb im Binnenmarkt zum Ausdruck.

2. Antidumping als „Wettbewerbsschutz zweiter Wahl“?

Diese europäische Wettbewerbsordnung findet auf internationaler Ebene kaum eine Entsprechung. Als allerdings deutlich minderwertiges funktionelles Äquivalent zu dem europäischen Kartellrecht kann höchstens das *Antidumping*recht der WTO betrachtet werden. Das *Antidumping*recht der WTO erlaubt es Mitgliedern im Waren-

handel unter bestimmten Voraussetzungen in Fällen einer Preisunterbietung, Ausgleichszölle zu verhängen. Im Grundsatz ist danach vorgesehen, dass im Falle einer Unterschreitung des sogenannten Normalpreises zum Ausgleich ein Sonderzoll in gleicher Höhe verhängt werden darf. Das *Antidumping*recht regelt damit nur eine sehr spezielle Einzelkonstellation im Bereich der Wettbewerbsordnung. Darüber hinaus bleibt die Regelung weit hinter einem Wettbewerbsrecht zurück, da sie weder einen Anspruch auf Unterlassung noch einen Schadensersatz festlegt, sondern allein einen Ausgleichszoll vorsieht. Wegen der komplexen und missbrauchsanfälligen Bestimmung des Normalwertes gilt die Regelung darüber hinaus als Einfallstor für Protektionismus.

Für den Bereich des Dienstleistungshandels spricht Artikel IX des allgemeinen Übereinkommens über den Handel mit Dienstleistungen die Problematik eines wettbewerbsbeschränkenden Verhaltens von Unternehmen zwar an, geht jedoch ihrem Inhalt nach kaum über eine Aufforderung der betroffenen WTO- Mitglieder zur Kooperation hinaus. Trotz wiederkehrender Initiativen ist es bisher nicht gelungen, in der WTO Regelungen zum Schutz des Wettbewerbs gegen Verhaltensweisen von Unternehmen im Sinne des EU-Kartellrechts und besonders der Art. 101-106 AEUV zu etablieren. In einigen wenigen fortgeschrittenen Freihandelsabkommen finden sich erste Absichtserklärungen, solche Regelungen einzuführen.

3. Die anwendbaren Regeln des internationalen Kartellrechts

Neben diesen marginalen und dysfunktionalen Ansätzen im Recht der WTO gibt es auf internationaler Ebene keine substantiellen Vereinbarungen über den Wettbewerbsschutz. Entsprechende Initiativen sind über die Jahre allesamt gescheitert. Stattdessen sind viele Staaten dazu übergegangen, zum Schutz ihres eigenen Marktes mit den Mitteln ihres Wettbewerbsrechts auch Wettbewerbsbeschränkungen zu verfolgen, die im Ausland veranlasst werden. Als Beispiel wäre hier an eine Kartellabsprache zu denken, die in einem dritten Staat getroffen wird, jedoch mit Preisabsprachen oder Gebietsangrenzungen den Markt eines anderen Staates betrifft und sich dort auswirkt. Als weiteres Beispiel kann die Fusion zweier Unternehmen innerhalb eines Staates angeführt werden, die wegen der Art der wirtschaftlichen Tätigkeit dieser Unternehmen auch Auswirkungen auf den Markt eines anderen Staates hat. Es darf aus der Sicht des allgemeinen Völkerrechts inzwischen als anerkannt

gelten, dass Staaten mit ihren Regelungen an ausländische Lebenssachverhalte anknüpfen dürfen, wenn diese einen hinreichend engen Bezug zum eigenen Markt und seiner Rechts– und Wirtschaftsordnung haben. Dieses Recht haben zunächst die USA, Deutschland, die EU und unter anderem Japan für sich in Anspruch genommen. Es darf heute davon ausgegangen werden, dass die meisten OECD-Staaten in ähnlicher Weise verfahren. Eine sehr viel restriktivere Position nahm übrigens an diesem Punkt lange das VK an. Dies war allerdings bisher kaum relevant, da das EU-Kartellrecht anwendbar war, dass seit langem auch auf im Ausland veranlasste Wettbewerbsbeschränkungen im gemeinsamen Markt Anwendung findet. Während es nach alledem zulässig und auch üblich ist, dass nationale Wettbewerbsordnungen auch auf Beeinträchtigungen des Marktes angewendet werden, die im Ausland veranlasst werden, so gilt der Grundsatz der Souveränität der Staaten doch für alle hoheitlichen Handlungen, die sich bei einer solchen Anwendung des Wettbewerbsrechts auch auf ausländische Sachverhalte beziehen. Dies bedeutet, dass alle hoheitlichen Handlungen bei der Verfolgung solcher Wettbewerbsverstöße - von Ermittlungshandlungen über Auskunftsersuchen bis hin zur Anordnung einer Unterlassung, Rückabwicklung, Geltendmachung eines Schadensersatzes oder zur Verhängung von Geldbußen - grundsätzlich nicht im Ausland vorgenommen oder geltend gemacht werden können. Um dennoch die Verfolgung von Wettbewerbsverstößen zu ermöglichen, die im Ausland veranlasst werden, bedarf es der Zustimmung der betroffenen Staaten im Einzelfall oder der Inanspruchnahme von bestehenden Rechtshilfeabkommen. Daneben haben Staaten vielfach besondere Abkommen über die Zusammenarbeit in diesem Bereich abgeschlossen, die eine Kooperation der Behörden vorsehen.

4. Die Anwendung des EU-Kartellrechts auf Vorgänge im VK mit Auswirkung auf den gemeinsamen Markt

Zwischen der EU bzw. einzelnen Mitgliedstaaten und dem VK bestehen wegen der bisher geltenden umfassenden EU-Wettbewerbsordnung keine separaten Vereinbarungen zur Verfolgung von Wettbewerbsverstößen. Die EU und ihre Mitgliedstaaten könnten deswegen zwar bei Wettbewerbsbeschränkungen auf ihren Märkten, die nach dem Brexit im VK veranlasst werden, ihr Wettbewerbsrecht zur Anwendung bringen, wären aber mangels einer bestehenden internationalen Vereinbarung

im Hinblick auf die Vornahme einzelner Verfahrensschritte im VK auf dessen Zustimmung angewiesen. Es wäre ratsam, eine solche Vereinbarung auch zwischen der EU und dem VK zu schließen. Dazu bestände besonders deswegen Anlass, weil sich die Wettbewerbsordnung im VK, auch wenn sie sich nach dem Brexit für eine gewisse Zeit noch am EU-Recht orientiert, in der Anwendung nicht mehr auf eine Verantwortung für den gemeinsamen Markt, sondern auf den dann gesonderten britischen Markt ausrichten wird. Wettbewerbsbeschränkungen, die von dem VK ausgehen aber hauptsächlich den Binnenmarkt betreffen werden danach vermutlich weniger streng beurteilt.

5. Das Subventionsrecht der WTO

Eine Verschlechterung des *level playing field* zuungunsten der nordrhein-westfälischen Wirtschaftsregion könnte sich auch durch Subventionen ergeben, die im VK nach der Abkehr vom europäischen Recht mit seinen Beihilferegeln möglich wären. Das europäische Beihilferecht nach Art. 107 AEUV und dem zugehörigen umfangreichen Sekundärrecht versteht sich als Recht zum Schutz des Wettbewerbs auf dem gemeinsamen Markt, mit dem Wettbewerbsverfälschungen durch staatliche Interventionen unterbunden werden sollen.

Nach Art. 107 Abs. 1 AEUV sind „[…] staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen gleich welcher Art, die durch die Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen, mit dem Binnenmarkt unvereinbar, soweit sie den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen.“ Ein wesentliches Merkmal des europäischen Beihilfenrechts ist die starke Aufsicht durch die Kommission, die von geplanten Beihilfen vorab unterrichtet werden und diese genehmigen muss. Rechtswidrige Beihilfen sind darüber hinaus zurückzufordern.

Mit dem Wegfall der Bindung an das europäische Beihilfenrecht eröffnet sich dem VK allerdings kein ungebundener Spielraum. Vielmehr kommt dann das Subventionsrecht der WTO zum Zuge, dass in Art. VI GATT und den weiteren ausführenden Vorschriften des Übereinkommens über Subventionen und Ausgleichsmaßnahmen

geregelt ist. Dieses WTO-Recht verwendet eine ähnliche Definition von Subventionen, verfolgt aber eine weniger ehrgeizige Zielsetzung.[15] Anstelle eines vollen Schutzes des Wettbewerbs vor staatlichen Eingriffen, orientiert es sich primär daran, eine Diskriminierung von Waren eines bestimmten Ursprungs zu verhindern. In diesem Sinne sind nach Art. 3 des WTO-Subventionsübereinkommens Subventionen zur Exportförderung und umgekehrt zur Importsubstitution verboten. Darüber hinaus sind nach Art. 5 WTO-Subventionsübereinkommen Subventionen anfechtbar, wenn sie nachteilige Auswirkungen auf die Interessen anderer Mitglieder verursachen. Art. 5 WTO-Subventionsübereinkommen nennt in diesem Sinne die Schädigung des inländischen Wirtschaftszweiges eines anderen Mitglieds (Buchst. a), die Zunichtemachung oder Schmälerung von Vorteilen, die dem betroffenen Mitglied mittelbar oder unmittelbar aus den Regeln der WTO erwachsen (Buchst. b) und die ernsthafte Schädigung der Interessen eines Mitglieds (Buchst. c). Der letztgenannte Tatbestand wird in Art. 6 WTO- Subventionsübereinkommen weiter präzisiert.

Nach Art. 6.3 WTO- Subventionsübereinkommen kann eine ernsthafte Schädigung in jedem Fall angenommen werden, wenn die Subvention zur Verdrängung oder Verhinderung von Einfuhren in das entsprechende Mitgliedsland (Buchst. a) oder zur Verdrängung oder Verhinderung von Ausfuhren eines WTO-Mitgliedes auf einen Drittmarkt (Buchst. b) führt, zu Preisunterbietungen und in der Folge zu erheblichem Preisdruck, Preisrückgang oder Absatzverlust (Buchst. c) oder zu einer Zunahme des Weltmarktanteil des subventionierten Grundstoffes oder der subventionierten Ware (Buchst. d)

In diesen Fällen räumt Art. 6.2 WTO- Subventionsübereinkommen jedoch dem WTO-Mitglied, das die Subvention vornimmt, das Recht ein, nachzuweisen, dass im Einzelfall die Subvention keine der in Art. 5 WTO- Subventionsübereinkommen genannten Auswirkungen hat.

Hinzuweisen ist darüber hinaus, dass das Subventionsübereinkommen eine Ausnahmeregelung für Entwicklungsländer enthält und dass darüber hinaus besondere

[15] Siehe *Stoll*, Das Subventionsrecht der WTO - Ordnung des Welthandels und Schutz des Wettbewerbs, Zeitschrift für Wettbewerbsrecht (ZWeR) 2017, 1–23.

Vorschriften über die Subventionierung im Bereich von Agrargütern nach den einschlägigen Vorschriften des WTO-Landwirtschaftsübereinkommens gelten. Die Bedeutung und Wirksamkeit des Subventionsübereinkommens wird nicht unwesentlich dadurch geschmälert, dass Vorschriften über zulässige Subventionen – insbesondere im Hinblick auf Umweltzwecke – und Regelungen über das konkret betragsmäßige Maß der Subventionen inzwischen nicht mehr gelten, weil ihre Geltungsfrist, die in dem Übereinkommen vorgesehen war, nicht verlängert worden ist. Völlig anders als das europäische Recht ist im WTO-Subventionsabkommen auch die Durchsetzung und die Geltendmachung möglicher Rechtsverletzungen geregelt. Ein WTO-Mitglied, das sich von einer anfechtbaren Subvention eines anderen WTO-Mitglieds betroffen sieht, kann nach den besonderen Vorschriften des WTO-Subventionsverfahrens nach einem Feststellungsverfahren Ausgleichszölle für die Einfuhr der subventionierten Waren verhängen. Daneben steht jedem WTO-Mitglied das Recht zu, vor der WTO-Streitschlichtung Beschwerde über eine unzulässige Subventionierung durch ein anderes Mitglied zu führen.
Wenngleich das WTO-Recht von einer anderen Zwecksetzung ausgeht und an die Regelungsdichte und die Durchsetzungsfähigkeit des europäischen Beihilferechts nicht annähernd heranreicht, setzt es den WTO-Mitgliedern doch klare und durchsetzbare Grenzen für eine Subventionierung, die die Interessen anderer Mitglieder beeinträchtigen können.

ii. Arbeits- und Sozialschutz

Für das *level playing field* zwischen einem unabhängigen VK und der EU im Bereich der Wirtschaftsbeziehungen haben die Arbeitskosten eine hohe Bedeutung. Sie hängen entscheidend von Standards und Regulierungen im Bereich des Arbeits- und Sozialrechts ab. Nach dem Austritt aus der EU ist das VK an deren Regeln und Standards nicht mehr gebunden und kann eine eigene (potentiell deregulierte) Arbeits- und Sozialpolitik verfolgen. In Ermangelung von besonderen Regelungen über den Austritt bzw. über die zukünftigen Beziehungen zwischen der EU und dem VK wird dieser Gestaltungsspielraum nur durch bestehende internationale Vereinbarungen begrenzt.

1. Arbeits- und Sozialpolitik in der EU

Die EU verfolgt im Rahmen ihrer Zuständigkeiten das Ziel eines „sozialen Europa“ (*social europe*). Dabei handelt es sich um eine arbeits- und sozialpolitische Zielsetzung, die in vielerlei Weise auf Unionsrecht beruht und durch Rechtssetzung und -durchsetzung verfolgt wird. Politisch wird sie durch großangelegte Initiativen ergänzt, wie etwa die 2017 proklamierte sog. Europäische Säule sozialer Rechte, mit der die Kommission umfassende Reformen der Arbeitsmärkte und Sozialsysteme anstoßen will.

Die arbeits- und sozialpolitische Zielsetzung der Union ist bereits in den Verträgen angelegt. So ist ein Ziel der Union „eine in hohem Maße wettbewerbsfähige soziale Marktwirtschaft, die auf Vollbeschäftigung und sozialen Fortschritt abzielt“,[16] zu schaffen. Zudem „bekämpft [die Union] soziale Ausgrenzung und Diskriminierungen und fördert soziale Gerechtigkeit und sozialen Schutz […]“.[17] Die Erreichung dieser Ziele wird in den Verträgen weiter ausgestaltet, v.a. in den Regeln zur Beschäftigung (Art. 145 ff. AEUV), zur Sozialpolitik (Art. 151 AEUV) und zur beruflichen Bildung (Art. 165 ff. AEUV). Beispielsweise kann die EU zur Verbesserung der Arbeitsumwelt, zum Schutz der Gesundheit und der Sicherheit der Arbeitnehmenden, zu Arbeitsbedingungen, zu sozialer Sicherheit und sozialem Schutz der Arbeitnehmenden, zum Kündigungsschutz, zur Mitbestimmung von Arbeitnehmenden, zur beruflichen Eingliederung, zur Chancengleichheit von Männern und Frauen und zu weiteren Themen, Richtlinien erlassen.[18] Daneben finden sich bereits in den Verträgen Vorschriften zu einzelnen Themen, z.B. zum Prinzip „gleicher Lohn für gleiche Arbeit“.[19] In institutioneller Hinsicht ist zu erwähnen, dass die EU nicht nur durch ihre eigentlichen Organe, sondern auch durch andere Stellen, wie den Wirtschafts- und Sozialausschuss, den Europäischen Sozialfonds oder die neuerrichtete Europäische Arbeitsbehörde, tätig wird.

Die Europäische Grundrechtecharta enthält zahlreiche Rechte mit arbeits- oder sozialrechtlichem Bezug. Diese enthalten grundlegende Arbeitsstandards wie etwa

[16] Art. 3 Abs. 3 UAbs. 1 S. 2 EUV.
[17] Art. 3 Abs. 3 UAbs. 2 EUV.
[18] Art. 153 Abs. 2 lit. b AEUV.
[19] Art. 157 AEUV.

das Verbot von Zwangs- und Kinderarbeit, die Koalitions-, Berufs- und unternehmerische Freiheit, das Recht auf berufliche Ausbildung, Gleichheitsrechte und arbeitsbezogene Diskriminierungsverbote oder Teilhabe- und Eingliederungsrechte für Senioren und Menschen mit Behinderungen. Darüber hinaus besteht in dem mit „Solidarität“ betitelten Titel IV der Grundrechtecharta ein eigener Abschnitt mit zumeist arbeitsbezogenen Rechten, u.a. Informations- und Anhörungsrechte für Arbeitnehmende, das Recht auf Kollektivverhandlungen und Kollektivmaßnahmen, einschließlich einer ausdrücklichen Gewährleistung des Streikrechts, Rechte auf Zugang zu Arbeitsvermittlungsdiensten, auf Schutz bei ungerechtfertigten Kündigungen, auf gerechte und angemessene Arbeitsbedingungen, auf Mutterschutz und Elternurlaub sowie auf soziale Sicherheit und soziale Unterstützung.

Auf der Ebene des Sekundärrechts hat die EU zu einer Reihe von Themenbereichen Richtlinien erlassen. Diese lassen sich in folgende Bereiche gliedern:

- Arbeitszeiten und Urlaubsvergütung
- Gleichbehandlung und Schutz vor Diskriminierungen
- Arbeitnehmerschutz bei Umstrukturierungen von Unternehmen
- Informations- und Anhörungsrechte von Arbeitnehmenden
- Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz
- Arbeitnehmerüberlassung und -entsendung
- Sog. atypische Arbeitsverhältnisse
- Mutterschutz und Elternrechte
- Transparenz von Arbeitsbedingungen
- Schutz von Kindern und Jugendlichen in der Arbeitswelt
- Koordination von Systemen sozialer Sicherheit
- Soziale Inklusion benachteiligter Gruppen

Die umfassenden materiellen Regeln können in der EU vor den Gerichten der Union und der Mitgliedstaaten durchgesetzt werden. Die Rechtsprechung des EuGH hat erhebliche praktische Bedeutung für das Arbeits- und Sozialrecht der EU. Dazu trägt wesentlich bei, dass der EuGH nicht nur konkrete Streitfälle entscheidet, sondern das Unionsrecht für alle Mitgliedstaaten verbindlich auslegt. Dadurch kann das europäische Arbeits- und Sozialrecht durch eine starke Gerichtsbarkeit zentral und allgemeinverbindlich ausgelegt und entfaltet werden.

Teilweise verleiht das Unionsrecht Rechte, die von Individuen oder auch Vereinigungen wie z.B. Gewerkschaften eingeklagt werden können. Dies gilt vor allem für die Arbeitnehmerfreizügigkeit[20] und für Unionsgrundrechte, aber auch für einzelne weitere Bestimmungen wie den Grundsatz gleicher Bezahlung für Männer und Frauen.[21] Die o.g. Richtlinien können dagegen in der Regel nicht direkt eingeklagt werden. Sie entfalten jedoch eine beachtliche Wirkung, weil das nationale Arbeits- und Sozialrecht in ihrem Lichte auszulegen ist. Neben Betroffenen kann auch die Kommission den EuGH anrufen, wenn ein Mitgliedstaat seinen Pflichten aus dem Unionsrecht, z.B. zur Umsetzung von Richtlinien, nicht oder nicht hinreichend nachkommt (sog. Vertragsverletzungsverfahren).
Schließlich haften die Mitgliedstaaten nach der sog. *Francovich*-Rechtsprechung des EuGH für Schäden, die aus der fehlerhaften Umsetzung und Anwendung des Unionsrechts entstehen. Hierüber können Arbeitnehmende, Arbeitgebende und weitere Betroffene von den Mitgliedstaaten gerichtlich Schadensersatz einfordern.[22] Dies verleiht dem Unionsrecht zusätzliche Durchsetzungskraft.

2. Der fehlende Schutz von Arbeits- und Sozialstandards in der WTO

Tritt das zuvor dargestellte Arbeits- und Sozialrecht der EU außer Kraft, ergeben sich arbeits- und sozialrechtliche Pflichten des VK nur noch aus dem Völkerrecht. Insoweit könnte zunächst an das Recht der WTO gedacht werden, das allerdings trotz einiger Initiativen bis heute keine Verpflichtungen im Bereich von Arbeit und Sozialstandards vorgibt. Ganz im Gegenteil hat sich die WTO bereits Ende der 1990er Jahre aktiv dagegen entschieden, arbeits- und sozialpolitische Fragestellungen zu behandeln.

3. Die Verpflichtungen des VK aus Menschenrechtsvereinbarungen

Allerdings ist das VK auch nach erfolgtem Austritt aus der Union an eine Reihe völkerrechtlicher Verträge gebunden, aus denen sich arbeits- und sozialrechtliche

[20] Art. 45 ff. AEUV.
[21] Morris, aaO, S. 7.
[22] AaO.

Verpflichtungen ergeben. Hierbei ist zunächst an internationale Menschenrechtsverträge zu denken.

Einige grundlegende Arbeitnehmerrechte wie das Verbot von Zwangsarbeit, die Vereinigungsfreiheit, das Recht auf kollektive Verhandlungen über die Arbeitsbedingungen und das Streikrecht werden durch die europäische Menschenrechtskonvention gewährleistet, der das VK als Vertragspartei angehört.

Daneben ergeben sich eine ganze Reihe relevanter Rechte aus der europäischen Sozialcharta. Die Sozialcharta wurde 1961 als „Schwesterabkommen" zur Europäischen Menschenrechtskonvention geschlossen und auch vom VK ratifiziert. Eine umfangreiche Revision der Sozialcharta von 1996, bei der u.a. weitere Arbeitnehmerrechte hinzugefügt wurden, hat das VK zwar unterzeichnet, aber bis dato nicht ratifiziert. Zudem hat das VK auch die Anwendung einzelner Vorschriften der ursprünglichen Sozialcharta von 1961 für sich ausgeschlossen.[23] Dadurch bleibt der Schutzstandard der Sozialcharta, so wie sie für das VK gilt, teilweise hinter dem Standard der Grundrechtecharta zurück. Dies betrifft z.B. einzelne Regelungen zur Arbeitszeit, zur Arbeit von Jugendlichen, zum Mutterschutz, zur sozialen Sicherheit, zur Arbeitnehmermitbestimmung, zu bestimmten Gleichstellungsregelungen, zu bestimmten Vorgaben zum Kündigungsschutz oder zur Belästigung am Arbeitsplatz.

Schließlich sind Menschenrechtsverträge auf globaler Ebene zu nennen, denen das VK beigetreten ist, namentlich der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte sowie der Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte. Diese Verträge enthalten ebenfalls Rechte, die im Bereich der Arbeits- und Sozialpolitik relevant sind. Sie gehen jedoch weder vom Schutzniveau noch von den Durchsetzungsmechanismen her über die Europäische Menschenrechtskonvention bzw. die Europäische Sozialcharta hinaus.

---

[23] Zum Ratifikationsstand siehe https://www.coe.int/en/web/european-social-charter/united-kingdom-and-the-european-social-charter (letzter Abruf: 3. Dezember 2019).

4. Die Verpflichtungen des VK hinsichtlich der Standards der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO)

Neben Menschenrechtsverträgen fällt der Blick auf das umfangreiche Regelwerk der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO).

Das VK sowie alle anderen Mitgliedstaaten der EU sind auch Mitglieder der ILO. Da die Mitgliedschaft nur Staaten offensteht, ist die EU selbst nicht Mitglied der ILO. Sie nimmt aber an den Aktivitäten und in den Institutionen der Organisationen als Beobachterin teil und koordiniert die Aktivitäten der EU-Mitgliedstaaten in der ILO, soweit in ihre Zuständigkeit fallende Themen behandelt werden.

Im Rahmen der ILO sind in jeweils separaten internationalen Übereinkommen vielfältige Standards zu Arbeitnehmerrechten, Arbeitsbeziehungen und Vereinbarungen im Hinblick auf die soziale Sicherheit ausgehandelt und angenommen worden. Es steht den einzelnen Mitgliedstaaten der ILO frei, nach eigener Wahl diese internationalen Arbeitsübereinkommen zu ratifizieren. Sofern sie dies tun, sind diese Abkommen verbindlich und müssen innerstaatlich umgesetzt werden. Die Übereinkommen decken in ihrer Gesamtheit inhaltlich praktisch alle Aspekte des Arbeits- und Sozialrechts ab. Jedoch ist zu beachten, dass sie oft nur eine geringe Regelungsdichte aufweisen und sich meist auf wenige grundlegende Ziele oder Prinzipien beziehen, die dann durch die Mitgliedstaaten und die nachfolgende ILO-Praxis weiter ausgeformt werden müssen. Neben verbindlichen Abkommen erlässt die ILO zudem rechtlich unverbindliche Empfehlungen, die oft die verbindlichen Abkommen und deren Umsetzung genauer ausgestalten.

Inhaltlich gesehen hat sich das VK im Laufe seiner langen Mitgliedschaft in der internationalen Arbeitsorganisation an deren Regelungsarbeit bereitwillig beteiligt. Es hat insgesamt 88 Konventionen und 2 Protokolle ratifiziert. Einige dieser Konventionen sind zwischenzeitlich von der ILO überholt worden, sodass das VK gegenwärtig noch an 57 Konventionen gebunden ist. Zu diesen Konventionen gehören alle acht sogenannten Kernarbeitsnormen.[24] Außerdem ist das VK an drei von

[24] Zu den Kernarbeitsnormen rechnen folgende ILO-Übereinkommen:

- ILO-Übereinkommen 87 über Vereinigungsfreiheit und Schutz des Vereinigungsrechtes (1948)

vier sog. "*governance conventions*" gebunden, die neben den Kernarbeitsnormen weitere zentrale Themen regeln.[25] Bei den ILO governance conventions (auch: priority conventions) handelt es sich um vier ILO-Übereinkommen, denen die ILO besondere Bedeutung beimisst, weil sie wichtige Rahmenbedingungen für das Funktionieren und die praktische Wirksamkeit der durch die ILO geschaffenen Arbeitsstandards schaffen. Sie sind neben den acht fundamental conventions, die die sog. ILO-Kernarbeitsnormen festlegen, die zweite Gruppe von Übereinkommen, denen die ILO besondere Bedeutung zumisst und deren Ratifikation und Umsetzung sie besondere Aufmerksamkeit schenkt. Die vier governance conventions sind:

- ILO Übereinkommen Nr. 81 über die Arbeitsaufsicht in Industrie und Handel
  - ILO Übereinkommen Nr. 122 über Beschäftigungspolitik
  - ILO Übereinkommen Nr. 129 über die Arbeitsaufsicht in der Landwirtschaft
  - ILO Übereinkommen Nr. 144 über dreigliedrige Beratungen zur Förderung der Durchführung internationaler Arbeitsnormen

Das Vereinigte Königreich hat drei der vier governance conventions ratifiziert. Nicht ratifiziert wurde ILO Übereinkommen Nr. 129 über die Arbeitsaufsicht in der Landwirtschaft. Bei einer weitere governance convention, dem ILO Übereinkommen Nr. 81 über die Arbeitsaufsicht in Industrie und Handel, hat das Vereinigte

- ILO-Übereinkommen 98 über Vereinigungsrecht und Recht zu Kollektivverhandlungen (1949)
- ILO-Übereinkommen 29 über Zwangsarbeit (1930) und
- Protokoll von 2014 zum ILO-Übereinkommen zur Zwangsarbeit
- ILO-Übereinkommen 105 über die Abschaffung der Zwangsarbeit (1957)
- ILO-Übereinkommen 100 über dieGleichheit des Entgelts (1951)
- ILO-Übereinkommen 111 über die Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf (1958)
- ILO-Übereinkommen 138 über das Mindestalter (1973)
- ILO-Übereinkommen 182 über das Verbot und unverzügliche Maßnahmen zur Beseitigung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit (1999).

[25] Eine Übersicht zum Ratifikationsstand hinsichtlich aller ILO-Abkommen findet sich hier: https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:11200:0::NO::P11200_COUNTRY_ID:102651 (letzter Abruf: 3. Dezember 2019).

Königreich die Anwendung auf den Bereich der Industrie beschränkt, so dass dieses Übereinkommen für das Vereinigte Königreich nicht für den Bereich des Handels gilt.

Es ist hinzuzufügen, dass sich einige grundlegende Arbeitnehmerrechte bereits aus der Verfassung der ILO und ihrem Anhang ergeben, die beide im Lichte späterer Deklarationen der ILO[26] ausgelegt werden.
Insgesamt ist festzuhalten, dass das Völkerrecht zwar inhaltlich im Grundsatz vergleichbare arbeits- und sozialrechtliche Regeln aufstellt, im Hinblick auf die Regelungsdichte, aber weit hinter dem Stand des Europarechts zurückbleibt.

In einer konkreten Gegenüberstellung kann man aus thematischer Sicht Bezüge zwischen dem oben dargestellten unionsrechtlichen Standards und den derzeitigen Verpflichtungen des VK aus Normen der ILO herstellen. Die Zuordnung der ILO-Übereinkommen zu den oben dargestellten Regelungsbereichen des EU-Arbeits- und Sozialrechts ist zwar naturgemäß nicht immer ganz trennscharf möglich, soll hier aber zumindest in den wesentlichen Punkten erfolgen. Außer Betracht bleiben dabei diejenigen ILO-Übereinkommen, die das Vereinigte Königreich zwar ratifiziert hat, die aber lediglich die innere Organisation der ILO betreffen[27] oder spezielle Regelungen für (heute ganz überwiegend ehemalige) Kolonien und Überseegebiete treffen[28].

---

[26] Der 1998 ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work, der 2008 Declaration on Social Justice for a Fair Globalization und der 2019 Centennial Declaration.

[27] Diese sind:

- ILO Übereinkommen Nr. 80 über die teilweise Abänderung der von der Allgemeinen Konferenz der Internationalen Arbeitsorganisation auf ihren ersten achtundzwanzig Tagungen angenommenen Übereinkommen zur Sicherstellung der künftigen Durchführung bestimmter in den bezeichneten Übereinkommen dem Generalsekretär des Völkerbundes übertragener Kanzleiaufgaben und zur Ausnahme zusätzlicher Abänderungen, die sich durch die Auflösung des Völkerbundes und die Abänderung der Verfassung der Internationalen Arbeitsorganisation als notwendig erwiesen haben;
- ILO Übereinkommen Nr. 116 über die teilweise Abänderung der von der Allgemeinen Konferenz der Internationalen Arbeitsorganisation auf ihren ersten zweiunddreißig Tagungen angenommenen Übereinkommen zur Vereinheitlichung der Bestimmungen betreffend die Ausarbeitung von Berichten über die Durchführung der Übereinkommen durch den Verwaltungsrat des Internationalen Arbeitsamtes.

[28] Diese sind:

- ILO Übereinkommen Nr. 82 über die Sozialpolitik in den außerhalb des Mutterlandes gelegenen Gebieten;

Teilweise ist das Vereinigte Königreich an ILO-Übereinkommen zu Themen gebunden, die in den europäischen Verträgen und der Grundrechtecharta geregelt sind und zu denen keine zusätzlichen sekundärrechtlichen Regeln erlassen wurden. Dies betrifft folgende Themenbereiche:

- Verbot von Zwangs- und Pflichtarbeit
    - ILO Übereinkommen Nr. 29 über Zwangs- oder Pflichtarbeit
    - ILO Übereinkommen Nr. 105 über die Abschaffung der Zwangsarbeit
- Vereinigungsfreiheit, Rechte von Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden, Recht auf Kollektivverhandlungen und Arbeitskampfrecht
    - ILO Übereinkommen Nr. 11 über das Vereinigungs- und Koalitionsrecht der landwirtschaftlichen Arbeitnehmer
    - ILO Übereinkommen Nr. 87 über die Vereinigungsfreiheit und Schutz des Vereinigungsrechts
    - ILO Übereinkommen Nr. 98 über die Anwendung der Grundsätze des Vereinigungsrechts und des Rechts zur Kollektivverhandlung
    - ILO Übereinkommen Nr. 135 über Schutz und Erleichterung für Arbeitnehmervertreter im Betrieb
    - ILO Übereinkommen Nr. 141 über die Verbände ländlicher Arbeitskräfte und ihre Rolle in der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung
    - ILO Übereinkommen Nr. 144 über dreigliedrige Beratungen zur Förderung der Durchführung internationaler Arbeitsnormen

---

- ILO Übereinkommen Nr. 83 über die Durchführung der internationalen Arbeitsnormen in den außerhalb des Mutterlandes gelegenen Gebieten;
- ILO Übereinkommen Nr. 84 über das Vereinigungsrecht und die Beilegung von Arbeitsstreitigkeiten in den außerhalb des Mutterlandes gelegenen Gebieten;
- ILO Übereinkommen Nr. 85 über die Arbeitsaufsicht in den außerhalb des Mutterlandes gelegenen Gebieten.

    - ILO Übereinkommen Nr. 151 über den Schutz des Vereinigungsrechts und über Verfahren zur Festsetzung der Beschäftigungsbedingung im öffentlichen Dienst
- Arbeitsmigration
    - ILO Übereinkommen Nr. 97 über Wanderarbeiter (Neufassung von 1949)
- Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik
    - ILO Übereinkommen Nr. 122 über Beschäftigungspolitik
    - ILO Übereinkommen Nr. 142 über die Berufsberatung und die Berufsbildung im Rahmen der Erschließung des Arbeitskräftepotentials

Zu den Themen, die im EU-Sekundärrecht geregelt wurden, existieren folgende für das Vereinigte Königreich verbindliche ILO-Übereinkommen:

- Arbeitszeiten und Urlaubsvergütung
    - ILO Übereinkommen Nr. 140 über den bezahlten Bildungsurlaub
- Gleichbehandlung und Schutz vor Diskriminierungen
    - ILO Übereinkommen Nr. 100 über die Gleichheit des Entgelts männlicher und weiblicher Arbeitskräfte für gleichwertige Arbeit
    - ILO Übereinkommen Nr. 111 über die Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf
- Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz
    - ILO Übereinkommen Nr. 32 über den Schutz der mit dem Beladen und Entladen von Schiffen beschäftigen Arbeitnehmer gegen Unfälle (Wortlaut von 1932 abgeändert)
    - ILO Übereinkommen Nr. 81 über die Arbeitsaufsicht in Gewerbe und Handel
    - ILO Übereinkommen Nr. 115 über den Schutz der Arbeitnehmer vor ionisierenden Strahlen
    - ILO Übereinkommen Nr. 120 über den Gesundheitsschutz im Handel und in Büros
    - ILO Übereinkommen Nr. 124 über die ärztliche Untersuchung Jugendlicher im Hinblick auf ihre Eignung zur Beschäftigung bei Untertagearbeiten in Bergwerken

- ILO Übereinkommen Nr. 126 über die Quartierräume an Bord von Fischereifahrzeugen
- ILO Übereinkommen Nr. 148 über den Schutz der Arbeitnehmer gegen Berufsgefahren infolge von Luftverunreinigung, Lärm und Vibrationen an den Arbeitsplätzen
- ILO Übereinkommen Nr. 187 über den Förderungsrahmen für den Arbeitsschutz

- Schutz von Kindern und Jugendlichen in der Arbeitswelt
  - ILO Übereinkommen Nr. 138 über das Mindestalter für die Zulassung zur Beschäftigung
  - ILO Übereinkommen Nr. 182 über das Verbot und unverzügliche Maßnahmen zur Beseitigung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit

- Systeme sozialer Sicherheit
  - ILO Übereinkommen Nr. 002 über Arbeitslosigkeit
  - ILO Übereinkommen Nr. 012 über die Entschädigung bei Betriebsunfällen in der Landwirtschaft
  - ILO Übereinkommen Nr. 017 über die Entschädigung bei Betriebsunfällen
  - ILO Übereinkommen Nr. 019 über die Gleichbehandlung einheimischer und ausländischer Arbeitnehmer in der Entschädigung bei Betriebsunfällen
  - ILO Übereinkommen Nr. 024 über die Krankenversicherung der Arbeitnehmer in Gewerbe und Handel und der Hausgehilfen
  - ILO Übereinkommen Nr. 025 über die Krankenversicherung der Arbeitnehmer in der Landwirtschaft
  - ILO Übereinkommen Nr. 035 über die Pflichtversicherung der Arbeitnehmer der gewerblichen und Handelsbetriebe und der freien Berufe sowie der Heimarbeiter und Hausgehilfen für den Fall des Alters
  - ILO Übereinkommen Nr. 036 über die Pflichtversicherung der Arbeitnehmer der landwirtschaftlichen Betriebe für den Fall des Alters
  - ILO Übereinkommen Nr. 037 über die Pflichtversicherung der Arbeitnehmer der gewerblichen und Handelsbetriebe und der freien Berufe sowie der Heimarbeiter und Hausgehilfen für den Fall der Invalidität
  - ILO Übereinkommen Nr. 038 über die Pflichtversicherung der Arbeitnehmer der landwirtschaftlichen Betriebe für den Fall der Invalidität
  - ILO Übereinkommen Nr. 039 über die Pflichtversicherung der Arbeitnehmer der gewerblichen und Handelsbetriebe und der freien Berufe sowie der Heimarbeiter und Hausgehilfen für den Fall des Ablebens
  - ILO Übereinkommen Nr. 040 über die Pflichtversicherung der Arbeitnehmer der landwirtschaftlichen Betriebe für den Fall des Ablebens

    - ILO Übereinkommen Nr. 042 über die Entschädigung bei Berufskrankheiten (Wortlaut von 1934 abgeändert)
    - ILO Übereinkommen Nr. 044 über die Gewährung von Versicherungsleistungen oder von Unterstützung an unfreiwillig Arbeitslose
    - ILO Übereinkommen Nr. 102 über die Mindestnormen der sozialen Sicherheit

Zu folgenden Regelungsbereichen des Sekundärrechts hat das Vereinigte Königreich keine ILO-Übereinkommen ratifiziert bzw. bestehen diese überhaupt nicht:

- Arbeitnehmerschutz bei Umstrukturierungen von Unternehmen
- Informations- und Anhörungsrechte von Arbeitnehmenden
- Arbeitnehmerüberlassung und -entsendung
- Sog. atypische Arbeitsverhältnisse
- Mutterschutz und Elternrechte
- Transparenz von Arbeitsbedingungen
- Soziale Inklusion benachteiligter Gruppen

Jedoch werden einzelne Aspekte von anderen ILO-Übereinkommen mitgeregelt bzw. von der ILO entsprechend anders thematisch zugeordnet, so etwa die Arbeitnehmermitbestimmung in Unternehmen oder Informationsrechte für Arbeitnehmer.

Schließlich ist das Vereinigte Königreich an ILO-Übereinkommen zu Themen gebunden, für die es keine Regelungen im Unionsrecht gibt. Dazu gehören:

- Das Arbeitsverwaltungsrecht:
    - ILO Übereinkommen Nr. 150 über die Arbeitsverwaltung: Rolle, Aufgaben, Aufbau
    - ILO Übereinkommen Nr. 160 über Arbeitsstatistiken
- Das Seearbeitsrecht:
    - ILO Übereinkommen Nr. 108 über staatliche Personalausweise für Seeleute
    - ILO Übereinkommen Nr. 114 über den Heuervertrag der Fischer
    - ILO Übereinkommen MLC 2006: Seearbeitsübereinkommen

iii. Gesundheitsschutz

In der Entwicklung des europäischen Binnenmarktes haben Fragen des Gesundheits-, Verbraucher- und Umweltschutzes eine entscheidende Rolle gespielt. Die Tätigkeit der EU in diesem Bereich war anfangs von dem Bestreben geleitet, die

durch unterschiedliche Standards und Regulierungen in diesen Bereichen entstehenden Hemmnisse für die Verwirklichung der Warenverkehrsfreiheit abzubauen. Dazu wurden Instrumente der Negativintegration und zunehmend auch Wege der Positivintegration im Sinne einer Harmonisierung der entsprechenden Regelungen angewandt. Seit 1992 ist die EU in ihrer Entwicklung des Binnenmarktes darüber weit hinaus gegangen: mit dem Vertrag von Maastricht hat die EU in diesem Bereich Kompetenzen erhalten. Gleichzeitig wurden im Primärrecht allgemeine Schutzstandards festgelegt. Darüber hinaus wurde klargestellt, dass die EU neben den Mitgliedstaaten eine Verantwortung für die Schutzgewährleistung in diesen Bereichen übernimmt. Der heutige Art. 168 AEUV sieht einen Beitrag der Union zu einem hohen Gesundheitsschutzniveau vor und hat zu vielfachen Aktivitäten Anlass gegeben. Diese betreffen Maßnahmen im Bereich der öffentlichen Gesundheit, die Gewährleistung der Gesundheitssicherheit, die Verbesserung der Gesundheitssysteme, Risikobewertung, Krankheitsvorsorge, Fragen der Lebensmittelsicherheit, Gesundheitsförderung und die Verfügbarkeit und Sicherheit von Arzneimitteln.

1. Die Vorgaben der WTO

Mit dem Austritt aus der EU wird das VK diese Verantwortung nicht mehr mittragen. Es ist außerdem an die in diesem Bereich erlassenen umfangreichen Regelungen nicht mehr gebunden. In dem Fall, dass keine besonderen Vereinbarungen zwischen der EU und dem VK nach Art. 50 EUV bzw. als vertragliche Regelungen über die zukünftige Beziehungen entstehen, richten sich die Verpflichtungen und Verantwortlichkeiten zwischen der EU und dem VK in diesen Bereichen allein nach allgemeinen völkerrechtlichen Regelungen.

Insoweit kann zunächst an die Welthandelsorganisation und ihr Recht gedacht werden. In der Tat spielen Fragen des Gesundheitsschutzes im Regelwerk der WTO und in der Streitschlichtung eine große Rolle. Eine allgemeine Ausnahmeregelung und zwei große Sonderabkommen – über pflanzenschutzrechtliche und gesundheitspolizeiliche Maßnahmen (SPS) einerseits und über technische Handelshemmnisse andererseits - sprechen solche Fragen in Bezug auf den internationalen Warenhandel an und sind in einer Reihe von wichtigen Leitentscheidungen der WTO-

Streitschlichtung weiter konkretisiert worden. Auch für den Bereich des Dienstleistungshandels gibt es in Ansätzen entsprechende Vorschriften.

Den vielfältigen Vorschriften ist allerdings gemeinsam, dass sie weder eine gemeinsame Verantwortung der WTO und/oder ihrer Mitglieder begründen, noch Pflichten zur Gewährleistung eines bestimmten Gesundheitsniveaus enthalten. Ähnlich wie in den frühen Anfängen der Regelung des europäischen Binnenmarktes geht es bei den Regelungen der WTO bis heute ausschließlich um die Minderung oder Beseitigung von Handelshemmnissen, die sich aus unterschiedlichen Schutzstandards ergeben. Die Regelungen der WTO beschreiben im Interesse des internationalen Handels nur, nach welchen Verfahrensregeln und in welchen Grenzen die einzelnen Mitglieder der WTO in eigener Verantwortung solche Schutzregelungen vorsehen und anwenden und damit möglicherweise Beschränkungen des internationalen Handels verursachen dürfen.

Die Regeln der WTO hindern das VK also nicht daran, nach dem Brexit die zunächst übernommenen europäischen Standards in diesen Bereichen abzusenken. Sie bestimmen aber, in welchem Umfang die EU im Handel mit dem VK ihre jetzt bestehenden oder zukünftigen Standards zur Anwendung bringen kann. Durch diese Standards werden europäische Abnehmer und Verbraucher geschützt und europäische Unternehmen werden vor dem Wettbewerb durch Anbieter aus dem VK bewahrt, die aus der Absenkung der Standards Wettbewerbsvorteile genießen. Mehr noch: die Regelungen bestimmen auch, in welchem Umfang die EU den Handel mit dem VK beschränken darf, um auf eine Verpflichtung zur Einhaltung internationale Standards sowie eine Hebung der Standards hinzuwirken.

2. WTO und Gesundheitsschutz

Im Recht der WTO bestimmt für den Warenhandel grundlegend das GATT, dass, abgesehen von den vereinbarten Zöllen, die Einfuhr von Waren keiner quantitativen Beschränkung unterzogen werden darf.[29] Zusätzlich dürfen einmal eingeführte Wa-

[29] Art. XI GATT.

ren auf dem internen Markt nicht schlechter als einheimische Waren behandelt werden.[30] Produktanforderungen, die den Handel beschränken gelten unter dem GATT als quantitative Beschränkungen und sind damit zunächst verboten. Allerdings sieht Art. XX GATT eine umfangreiche und großzügige Ausnahmeregelung vor, die es den Staaten erlaubt, in bestimmten Politikbereichen unter weiteren Voraussetzungen Maßnahmen zu ergreifen, die sonst den Vorschriften des GATT zuwiderlaufen würden. Nach Art. 20 (b) GATT gehören dazu auch Maßnahmen, die zum Schutz der Gesundheit von Menschen, Tieren und Pflanzen notwendig sind. Damit sind Maßnahmen zum Schutz der menschlichen Gesundheit auch dann möglich, wenn sie den anderen Vorschriften des GATT widersprechen, sofern sie für den Gesundheitsschutz „notwendig" sind und keine Diskriminierungen oder versteckte Handelsbeeinträchtigungen mit sich bringen. Nachdem in einer Vielzahl von Entscheidungen der WDO-Streitschlichtung die heutige Rechtslage herausgearbeitet wurde, kann grob gesagt werden, dass Beschränkungen des Handels durch Produktanforderungen weitgehend zulässig sind, wenn sie den Anforderungen der Verhältnismäßigkeit entsprechen. Für bestimmte Bereiche wird diese Regelungslage noch konkretisiert. So gelten nach dem WTO-Übereinkommen über gesundheitspolizeiliche und pflanzenschutzrechtliche Maßnahmen (SPS) für eine Reihe von möglichen Maßnahmen im Hinblick auf den Import von Agrargütern und Lebensmitteln, Pflichten der Risikoermittlung und Abwägung. Soweit es sich bei den Maßnahmen um technische Standards handelt, bestimmt das WTO-Übereinkommen über technische Handelshemmnisse (TBT) noch weitere Voraussetzungen, die aber an den grundlegenden Anforderungen des GATT und seines Art. XX nichts Wesentliches ändern.

Es sei hinzugefügt, dass unter dem SPS nicht nur direkt produktbezogene Anforderungen infrage kommen. Zusätzlich bezieht sich dieses Übereinkommen – und daneben auch das Ausnahmesystem von Art. XX GATT – in unterschiedlicher Weise auch auf Anforderungen, die die Herstellung eines Produktes betreffen.

[30] Art. III:4 GATT.

3. Verpflichtungen des VK aus anderen internationalen Vereinbarungen mit Handelsbezug

Neben den Vorschriften der WTO und anderen damit zusammenhängenden Abkommen, enthält das internationale Lebensmittelbuch - auch *codex alimentarius* - Anforderungen, die für bestimmte Lebensmittel gelten und den Schutz der Gesundheit wesentlich betreffen. Dieses internationale Lebensmittelbuch wird von der internationalen Kommission erstellt, die von der Weltgesundheitsorganisation und der Organisation der Vereinten Nationen für Ernährung und Landwirtschaft unterstützt wird. Die dort erarbeiteten Standards gehen insofern weiter als die Regeln der WTO, als sie eine Art Mindeststandard fordern, den die Staaten und die EU als Mitglied gewährleisten sollen. Allerdings stellen diese Standards als solche nur Empfehlungen dar und begründen damit keine rechtlichen Verpflichtungen. Allerdings haben diese Standards eine indirekte rechtliche Wirkung, die dadurch entsteht, dass nach dem SPS Regelungen, die sich auf Standards des internationalen Lebensmittelbuches stützen, keiner besonderen Rechtfertigung mehr bedürfen.
Weiterhin erlässt die Weltgesundheitsorganisation eine Reihe von Standards und Regeln, die der menschlichen Gesundheit dienen sollen. Sie haben allerdings kaum Einfluss auf Sachverhalte, die den internationalen Handel betreffen.

iv. Umweltschutz

1. Umweltpolitik in der EU

Seit der Stockholmer Umweltschutzkonferenz 1972 hat sich das europäische Umweltrecht zunehmend entwickelt. Inzwischen beinhaltet das Unionsrecht Bezüge zur Umwelt- und Klimapolitik, zur Energiepolitik sowie zum Konzept der nachhaltigen Entwicklung.
Umweltschutz bezieht sich dabei vornehmlich auf den Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen, den Schutz der menschlichen Gesundheit sowie auf die Bekämpfung des Klimawandels. Seit dem Vertrag von Lissabon ist auch ein zusätzliches Kapitel zur Energiepolitik ergänzt worden, wobei eine genaue Abgrenzung zur Umweltpolitik im Einzelfall Schwierigkeiten bereiten kann. Schließlich umfasst die europäische Umweltpolitik noch das Konzept der nachhaltigen Entwicklung, das einen Ausgleich zwischen wirtschaftlichen, sozialen und umweltpolitischen Zielen

anstrebt. Der Umwelt- und Klimaschutz hatte in den frühen Entwicklungen der Europäischen Gemeinschaft kaum Bedeutung und wurde erst 1987 in die europäischen Verträge aufgenommen. Seit der Einheitlichen Europäischen Akte 1987 ist der Umweltschutz Teil des Primärrechts.

Der Umweltschutz stellt inzwischen ein wichtiges Prinzip des Europarechts dar und muss bei der Festlegung und Durchführung von Unionspolitiken in allen Bereichen einbezogen werden. Eine sogenannte Querschnittsklausel garantiert, dass umweltschutzrechtliche Aspekte in allen unionsrechtlich regulierten Bereichen einbezogen werden.[31] Das Ziel eines effektiven Umweltschutzes wird auch durch das Konzept der nachhaltigen Entwicklung verstärkt.

Der Titel XX „Umwelt" im Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) umfasst eine Reihe von umweltpolitischen Zielen und Grundprinzipien. Art. 191 I AEUV bestimmt eine Reihe umweltpolitischer Ziele wie beispielsweise den Schutz der natürlichen Lebensgrundlage, den Schutz der menschlichen Gesundheit und die Bekämpfung des Klimawandels. Art. 191 AEUV konkretisiert bestimmte umweltpolitische Grundprinzipien wie das Vorbeugeprinzip[32] oder das Verursacherprinzip[33].

Das europäische Primärrecht enthält auch eine besondere Kompetenzgrundlage zur Rechtsetzung der EU bezüglich des Umweltschutzes und zur Durchsetzung der umweltpolitischen Ziele.[34] Es handelt sich dabei um eine geteilte Zuständigkeit.[35] In Bezug auf Energiepolitik besteht ein weiterer Kompetenztitel,[36] der im Einzelfall von der umweltpolitischen Kompetenz abgegrenzt werden muss. Dabei muss nach Rechtsprechung des EuGHs auf den Schwerpunkt der Maßnahme geachtet werden, um den richtigen Kompetenztitel zu ermitteln.

---

[31] Art. 11 AEUV.
[32] Art. 191 II 2 Alt. 2 AEUV.
[33] Art. 191 II 2 Alt. 4 AEUV.
[34] Art. 192 AEUV.
[35] Art. 4 II lit.e AEUV.
[36] Art. 194 AEUV.

Der Umweltschutz hat auch Eingang in die Grundrechte-Charta gefunden. Art. 37 GRC bestimmt für die Durchführung von EU-Recht, dass ein hohes Umweltschutzniveau und die Verbesserung der Umweltqualität eingehalten werden müssen. Auch die Grundrechte-Charta rekurriert auf das Prinzip der nachhaltigen Entwicklung.

Sekundärrecht

Ausgangspunkt des Sekundärrechts der EU im Bereich der Umwelt- und Klimapolitik sind die Aktionsprogramme zum Umweltschutz. In den Aktionsprogrammen werden seit 1973 die programmatischen Ziele, Konzeptionen und Prioritäten des Umwelteuroparechts festgelegt. Die Aktionsprogramme umfassen die geplanten Maßnahmen und leiten neue Entwicklungen ein. Das aktuelle siebte Aktionsprogramm läuft von 2013 bis 2020.[37]

Neben dem Aktionsprogramm hat die EU weitere Programme beschlossen, die einen Rahmen für die Verfolgung und Umsetzung der Umwelt- und Klimapolitik setzen sollen. Dazu gehört beispielsweise das LIFE-Programm für die Umwelt- und Klimapolitik von 2014 bis 2020, das als wichtigster Finanzierungsrahmen der europäischen Umwelt- und Klimapolitik dient.[38]

Die konkreten Umweltmaßnahmen und -regulierungen umfassen inzwischen über 250 Rechtsakte; vornehmlich Richtlinien. Im Rahmen dieser Übersicht kann daher nur ein grober Überblick über die wichtigsten Themenbereiche und Rechtsakte gegeben werden. Die umweltpolitischen Maßnahmen der EU umfassen eine Vielzahl von unterschiedlichen Themenfeldern, die im Folgenden übersichtsartig dargestellt werden sollen.

Da es sich bei dem Umweltrecht um eine geteilte Zuständigkeit handelt, liegen Regulierungskompetenzen sowie die Durchsetzung von europäischem Umweltrecht vor allem bei den Mitgliedstaaten. Die Umsetzung des Umweltrechts durch die Mitgliedstaaten wird von der Kommission überwacht. Hinzu kommt die Europäische

[37] Decision No 1386/2013/EU of the European Parliament and of the Council of 20 November 2013 on a General Union Environment Action Programme to 2020 'Living well, within the limits of our planet' Text with EEA relevance.

[38] Regulation (EU) No 1293/2013 of the European Parliament and of the Council of 11 December 2013 on the establishment of a Programme for the Environment and Climate Action (LIFE) and repealing Regulation (EC) No 614/2007 Text with EEA relevance.

Umweltagentur, die insbesondere Informationen zu Umweltbereichen bereitstellt und bei der Durchsetzung des Umweltrechts unterstützt.
Die Umweltpolitik der EU umfasst insbesondere die folgenden Themenbereiche:

- Allgemeine Regelungen: Umweltverträglichkeitsprüfungen, Umweltinformationen und Öffentlichkeitsbeteiligung, sowie Umwelthaftung
- Luftreinhaltung
- Gewässerschutz und Wasserpolitik
- Abfallwirtschaft
- Regulierung von bestimmten Stoffen sowie Lebens-, Futter- und Pflanzenschutzmitteln
- Artenschutz
- Klimaschutz

2. Der Umweltschutz in der WTO

Im Hinblick auf den Umweltschutz ist die Lage unter der WTO ähnlich wie im Bereich des Gesundheitsschutzes. Das WTO-Recht erlaubt auch handelsbeschränkende Maßnahmen zum Schutz der Umwelt. Umwelt– und Gesundheitsschutz hängen in vielen Fällen eng zusammen und die allgemeine Vorschrift des Art. 20 (b) GATT erlaubt nicht nur den Schutz des Lebens und der Gesundheit von Menschen, sondern ebenso denjenigen von Tieren und Pflanzen. Zusätzlich ist anerkannt, dass Umweltgüter als erschöpfliche natürliche Ressourcen angesehen werden können, für die Art. 20 (g) GATT Bewirtschaftungsmaßnahmen erlaubt, wenn diese im Zusammenhang mit Beschränkungen der einheimischen Produktion vorgenommen werden. In der Streitschlichtung der WTO ist klargestellt worden, dass sich diese Berechtigung nicht alleine auf Umweltgüter bezieht, über die den Staaten Souveränitäts- und Jurisdiktionsrechte zustehen. Erforderlich ist vielmehr lediglich, dass zwischen dem infrage stehenden Umweltgut und dem WTO-Mitglied, das eine Maßnahme ergreifen will, eine Art von Bezug besteht. In einem Fall ist dies sogar für eine Einfuhrbeschränkung der USA für Shrimps, mit der die bei ihrem Fang – hauptsächlich in asiatischen Gewässern – bedrohten Meeresschildkröten geschützt werden sollten angenommen worden, weil diese Meeresschildkröten auf der ganzen Welt verbreitet seien und sich zum Teil auch in Meeresgebieten der USA aufhiel-

ten.[39] Es kann sicher angenommen werden, dass die daraus herrührenden Befugnisse für alle globalen Umweltgüter, wie zum Beispiel den Klimaschutz und den Biodiversitätsschutz, aber auch der Schutz für regionale Umweltgüter, Geltung beanspruchen können.

Es ist darauf hinzuweisen, dass im Bereich des Umweltschutzes die Rechtsprechung der WTO auch anerkannt hat, dass ihre Mitglieder Handelsbeschränkungen und Einfuhrverbote auch mit dem Zweck einsetzen dürfen, andere Mitglieder zu einer Zusammenarbeit im Hinblick auf den Schutz gemeinsamer Umweltgüter zu veranlassen, sofern diese eine Kooperation oder den Abschluss entsprechender Umweltabkommen verweigert haben.

Neben Handelsbeschränkungen erlauben besondere Vorschriften der WTO auch den einseitigen Ausgleich von Steuerbelastungen an der Grenze. Dieser sogenannte Grenzsteuerausgleich wird bisher im Hinblick auf die Umsatzsteuer praktiziert. Es gibt aber Überlegungen, die unterschiedliche Belastung mit Umweltauflagen und Abgaben in ähnlicher Weise und insbesondere Belastungen aus dem Klimaschutz auszugleichen.

3. Internationale Umweltübereinkommen

Neben der WTO wird der Umweltschutz von einer Reihe von internationalen Umweltübereinkommen angesprochen, von denen viele für das VK und zugleich auch für die EU und/oder ihre verbleibenden Mitgliedstaaten gelten. Besonders häufig sind in diesem Bereich gemischte Abkommen. Der Brexit bringt im Hinblick auf den internationalen Umweltschutz einer Reihe von Problematiken mit sich, wie beispielsweise die Frage der Trennungen der Verpflichtungen von EU und dem VK im Bereich des Pariser Übereinkommens zeigt. Die folgende Betrachtung beschränkt sich demgegenüber darauf, aufzuzeigen, inwieweit eine Abkehr des VK von EU-Standards nach dem Brexit durch bestehende internationale umweltvertragliche Verpflichtungen beschränkt wird. In Anbetracht der großen Fülle internationaler Umweltübereinkommen bedarf es auch insoweit der Eingrenzung. Dies ist

[39] United States - Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products - AB-1998-4 - Report of the Appellate Body, WTO-Doc. WT/DS58/AB/R vom 12.10.1998, Ziff. 125 ff.

erforderlich, weil fast alle internationalen Umweltübereinkommen und die darin enthaltenen Pflichten, Auswirkungen auf die Wirtschaft und auf den wirtschaftlichen Wettbewerb haben. Selbst wenn sie nicht direkt eine wirtschaftliche Tätigkeit zum Gegenstand haben, haben doch die meisten Umweltverpflichtungen Auswirkungen auf die Gewinnung oder Nutzung von Rohstoffen, wie ihn zum Beispiel Energie und Wasser auf Produktionsprozesse und Investitionen haben. Insoweit ist hier ein exemplarisches Vorgehen geboten. Dabei ist herauszuarbeiten, welche Verpflichtungen für das VK nach dem Brexit gelten, wobei immer zu berücksichtigen ist, dass das VK solche umweltvertraglichen Pflichten einseitig kündigen und sich damit seiner Verpflichtungen entledigen könnte, was in der Vergangenheit bereits mehrfach geschehen ist.

Eine wesentliche Rolle spielt insoweit beispielsweise das Klimarahmenübereinkommen der Vereinten Nationen mit dem zugehörigen Pariser Übereinkommen, in dem sich die Mitgliedstaaten verpflichten, selbst- und eigenständig definierte nationale Verpflichtungen einzuhalten. Insoweit geht es wesentlich um die Reduzierungspflichten im Hinblick auf die Emission von CO2 und damit um Verpflichtungen, die große Auswirkungen auf Energiepreise und Energieeinsatz haben.

Das VK ist an allen wesentlichen Umweltübereinkommen in allerdings unterschiedlicher Form beteiligt:[40] Eine Reihe von internationalen Umwelt- und Klimaabkommen wurden durch die EU für die Mitgliedstaaten oder zusammen mit den Mitgliedstaaten (in gemischten Abkommen) abgeschlossen. Gemischte Abkommen umfassen Regelungsbereiche, für die sowohl die EU als auch die Mitgliedstaaten Kompetenzen haben, und daher sind sowohl die EU als auch ihre Mitgliedstaaten Vertragsparteien und haben die Abkommen ratifiziert. Vor allem bezüglich der gemischten Abkommen ist zu untersuchen, inwiefern Großbritannien nach dem Brexit noch an diese gebunden ist. Eine Gruppe von wichtigen Umweltabkommen hat

[40] UK Environmental Law Association (UKELA). "Brexit and Environmental Law
the Uk and International Environmental Law After Brexit." (2017), . https://www.ukela.org/, zuletzt besucht am 27. Nov, 2019.

Großbritannien bereits abgeschlossen, bevor die EU eine größere Rolle in der Umweltpolitik eingenommen hat bzw bevor Großbritannien Mitglied der EU wurde. An diese Abkommen bleibt Großbritannien nach einem Brexit gebunden, kann diese jedoch jederzeit kündigen. Die dabei wichtigsten Abkommen betreffen vor allem den marinen Umweltbereich.[41] Bezüglich der Abkommen gibt es teilweise Umsetzungsregelungen der EU, die aber voraussichtlich zunächst von Großbritannien übernommen werden.

Des Weiteren gibt es eine Reihe von Abkommen, die ausschließlich von der EU abgeschlossen wurden (sog. „EU-only"-Abkommen). Manche dieser Abkommen hat nur die EU ratifiziert, während sich das VK mit einer Unterzeichnung begnügte. An „EU-only"-Abkommen ist das VK nach dem Austritt aus der EU nicht mehr gebunden. Fraglich sind in diesem Fall nur die Regelungen zur Umsetzung der Abkommen. Eine Reihe der Abkommen wurden durch direkt anwendbare EU-Rechtsakte umgesetzt.[42] Teilweise gibt es jedoch für die Umsetzung von „EU-only"-Abkommen auch nationale Umsetzungsregelungen.[43] Alle Umsetzungsakte bleiben voraussichtlich zunächst gültig, da sie durch die „Withdrawal Bill" in nationales britisches Recht überführt werden, obwohl Großbritannien an das internationale Abkommen selbst nicht mehr gebunden ist. Großbritannien kann diese Umsetzungsakte jedoch jederzeit aussetzen. Bei den „EU-only"-Abkommen handelt es sich größtenteils um Abkommen bezüglich Fischerei und regionaler Fischereiabkommen.[44]

Die meisten Umweltabkommen sind als gemischte Abkommen geschlossen worden. Die britische Regierung geht davon aus, dass Großbritannien nach dem Brexit

---

[41] Internationales Übereinkommen zur Regelung des Walfangs 1946; Internationales Übereinkommen zur Verhütung der Meeresverschmutzung durch Schiffe 1973, geändert durch das Protokoll 1978 (MARPOL 73/78); Übereinkommen zur Verhütung der Meeresverschmutzung durch das Einbringen von Abfällen und anderen Stoffen (London-Übereinkommen) 1972.

[42] Beispielsweise Übereinkommen zur Lachserhaltung im Nordatlantik 1982.

[43] Beispielsweise Protokoll zu dem Übereinkommen über weiträumige, grenzüberschreitende Luftverunreinigung betreffend persistente organische Stoffe 1998; Übereinkommen von 1995 zur Durchführung der Bestimmungen des Seerechtsübereinkommens der Vereinten Nationen über die Erhaltung und Bewirtschaftung von gebietsübergreifenden Fischbeständen und Beständen weit wandernder Fische und damit zusammenhängende Übereinkünfte.

[44] Beispielsweise Internationale Konvention zur Erhaltung der Thunfischbestände im Atlantik 1966.

Vertragspartei der meisten gemischten Abkommen bleibt, bei denen Großbritannien „party in its own rights“ ist.[45] Auch wenn dies teilweise umstritten ist, kann davon ausgegangen werden, dass diese Einschätzung zumindest bezüglich multilateraler gemischter Abkommen korrekt ist. Bei multilateralen gemischten Abkommen handelt es sich um Abkommen, bei denen sowohl Kompetenzen der EU als auch der Mitgliedstaaten betroffen waren und denen daher sowohl die EU als auch die Mitgliedstaaten beigetreten sind.[46] Die multilateralen gemischten Abkommen umfassen vornehmlich die Bereiche Luftreinhaltung[47], Abfallwirtschaft[48], Artenschutz[49] und Klimaschutz[50].

Die Themenbereiche mag die folgende Liste verdeutlichen, die Uweltübereinkommen betrifft, an die nach den vorherigen Ausführungen das VK in unterschiedlicher Form gebunden ist:

- Antarktis-Vertrag 1959
- Ramsar-Konvention Übereinkommen über Feuchtgebiete, insbesondere als Lebensraum für Wasser- und Watvögel, von internationaler Bedeutung 1971 („Ramsar-Konvention“)
- Übereinkommen zum Schutz des Kultur- und Naturerbes der Welt 1972 („Welterbekonvention“)
- Übereinkommen zur Erhaltung der antarktischen Robben 1972
- Übereinkommen über den internationalen Handel mit gefährdeten frei lebenden Tieren und Pflanzen 1973

---

[45] https://www.gov.uk/government/publications/international-agreements-if-the-uk-leaves-the-eu-without-a-deal/international-agreements-if-the-uk-leaves-the-eu-without-a-deal (letzter Aufruf 16 Dezember 2019); House of Commons Library, Report: UK Replacement of the EU's external agreements after Brexit, abrufbar unter https://researchbriefings.parliament.uk/ResearchBriefing/Summary/CBP-8370 (letzter Aufruf 16 Deember 2019).

[46] House of Commons Library, Report: UK Replacement of the EU's external agreements after Brexit, abrufbar unter https://researchbriefings.parliament.uk/ResearchBriefing/Summary/CBP-8370 (letzter Aufruf 16 Dezember 2019).

[47] Beispielsweise Montrealer Protokoll über Stoffe, die zu einem Abbau der Ozonschicht führen 1990.

[48] Beispielsweise Basler Übereinkommen über die Kontrolle der grenzüberschreitenden Verbringung gefährlicher Abfälle und ihrer Entsorgung 1990.

[49] Beispielsweise Übereinkommen über den internationalen Handel mit gefährdeten frei lebenden Tieren und Pflanzen 1973; Protokoll von Nagoya über den Zugang zu genetischen Ressourcen und die ausgewogene und gerechte Aufteilung der sich aus ihrer Nutzung ergebenden Vorteile zum Übereinkommen über die biologische Vielfalt 2010.

[50] Beispielsweise Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen 1992; Übereinkommen von Paris – Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen 2016.

- (Washingtoner Artenschutzübereinkommen (WA))
- Übereinkommen zur Erhaltung wandernder wild lebender Tierarten 1979, (Bonner Konvention)
- Erhaltung der europäischen wild lebenden Pflanzen und Tiere und ihrer natürlichen Lebensräume durch zwischenstaatliche Zusammenarbeit 1979 („Übereinkommen von Bern“)
- Protokoll über besonders geschützte Gebiete und wildlebende Arten zur Konvention für den Schutz und die Entwicklung der Meeresumwelt im Karibischen Großraum
- Abkommen zur Erhaltung der europäischen Fledermauspopulationen 1991 (UNEP/EUROBATS)
- Umweltschutzprotokoll zum Antarktis-Vertrag 1991
- Abkommen zur Erhaltung der Kleinwale in der Nord- und Ostsee, des Nordostatlantiks und der Irischen See („ASCOBANS“)
- Übereinkommen über die biologische Vielfalt („Biodiversitätskonvention“)
- Übereinkommen zur Förderung der Einhaltung internationaler Erhaltungs- und Bewirtschaftungsmaßnahmen durch Fischereifahrzeuge auf Hoher See 1993
- Übereinkommen der Vereinten Nationen zur Bekämpfung der Wüstenbildung in den von Dürre und/oder Wüstenbildung schwer betroffenen Ländern, insbesondere in Afrika („Wüstenkonvention“)
- Abkommen zur Erhaltung der afrikanisch-eurasischen wandernden Wasservögel 1995
- Internationale Protokoll über die biologische Sicherheit 2000 („Cartagena-Protokoll“)
- Übereinkommen zum Schutz der Albatrosse und Sturmvögel 2001
- Internationaler Vertrag über pflanzengenetische Ressourcen für Ernährung und Landwirtschaft 2001 („ITPGRFA“)
- Protokoll von Nagoya über den Zugang zu genetischen Ressourcen und die ausgewogene und gerechte Aufteilung der sich aus ihrer Nutzung ergebenden Vorteile zum Übereinkommen über die biologische Vielfalt 2010 („Nagoya-Protokoll“)
- Wiener Übereinkommen zum Schutz der Ozonschicht 1985
- Montrealer Protokoll über Stoffe, die zu einem Abbau der Ozonschicht führen 1987 („Montreal-Protokoll“)
- Änderungsprotokoll zum Montrealer Protokoll über Stoffe, die zu einem Abbau der Ozonschicht führen 1990 („Montreal-Protokoll Änderungsprotokoll London“)
- Änderungsprotokoll zum Montrealer Protokoll über Stoffe, die zu einem Abbau der Ozonschicht führen 1992 („Montreal-Protokoll Änderungsprotokoll Kopenhagen“)
- Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen 1992

- Protokoll von Kyoto zum Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen 1997 („Kyoto-Protokoll“)
- Änderungsprotokoll zum Montrealer Protokoll über Stoffe, die zu einem Abbau der Ozonschicht führen 1997 („Montreal-Protokoll Änderungsprotokoll Montreal“)
- Änderungsprotokoll zum Montrealer Protokoll über Stoffe, die zu einem Abbau der Ozonschicht führen 1999 („Montreal-Protokoll Änderungsprotokoll Beijing“)
- Minamata-Übereinkommen 2013 („Quecksilber-Konvention“)
- Änderungsprotokoll zum Montrealer Protokoll über Stoffe, die zu einem Abbau der Ozonschicht führen 1999 („Montreal-Protokoll Änderungsprotokoll Kigali“)
- Übereinkommen von Paris – Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen 2016 („UNFCCC“)
- Übereinkommen über die Umweltverträglichkeitsprüfung im grenzüberschreitenden Rahmen 1991 („Espoo-Konvention“)
- Erste Änderung des Übereinkommens über die Umweltverträglichkeitsprüfung im grenzüberschreitenden Rahmen 2001
- Zweite Änderung des Übereinkommens über die Umweltverträglichkeitsprüfung im grenzüberschreitenden Rahmen 2004
- Protokoll über die strategische Umweltprüfung zum Übereinkommen über die Umweltverträglichkeitsprüfung im grenzüberschreitenden Rahmen 2003
- Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten 1998 („Aarhus-Konvention“)
- Kiewer Protokoll über Register zur Erfassung der Freisetzung und Übertragung von Schadstoffen zum UN/ECE-Übereinkommen über die Zugang zu Informationen, Öffentlichkeit Teilnahme an der Entscheidungsfindung und Zugang zum Recht in Umweltangelegenheiten 2003
- Internationales Übereinkommen zur Regelung des Walfangs 1946
- Internationales Übereinkommen zur Verhütung der Verschmutzung der See durch Öl 1954
- Protokoll zum Internationalen Übereinkommen zur Regelung des Walfangs 1956
- Internationales Übereinkommen über das Küstenmeer und die Anschlusszone 1958
- Übereinkommen über die Fischerei und Erhaltung der lebenden Schätze der Hohen See 1958
- Übereinkommen über die Hohe See 1958
- Übereinkommen über den Festlandsockel 1958 (und Fakultatives Unterzeichnungsprotokoll über die obligatorische Beilegung von Streitigkeiten 1958)

- Internationale Konvention zur Erhaltung der Thunfischbestände im Atlantik 1966
- Internationales Übereinkommen über die zivilrechtliche Haftung für Ölverschmutzungsschäden 1969
- Übereinkommen zur Verhütung der Meeresverschmutzung durch das Einbringen von Abfällen und anderen Stoffen (London-Übereinkommen) 1972
- Internationale Übereinkommen zur Verhütung der Meeresverschmutzung durch Schiffe 1973, geändert durch das Protokoll 1978 („MARPOL 73/78")
- Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen 1982 („SRÜ")
- Übereinkommen über die Erhaltung der lebenden Meeresschätze der Antarktis 1980
- Übereinkommens zur Lachserhaltung im Nordatlantik 1982
- Übereinkommen zur Zusammenarbeit bei der Bekämpfung der Verschmutzung der Nordsee durch Öl und andere Schadstoffe 1983 („Bonner Übereinkommen")
- Übereinkommen zur Erhaltung der Thunfischbestände des Atlantiks 1984
- Protokoll von 1992 zur Änderung des Internationalen Übereinkommens von 1971 zur Errichtung eines Internationalen Fonds zur Entschädigung von Ölverschmutzungsschäden
- Übereinkommen zum Schutz der. Meeresumwelt des Nordostatlantiks 1992 ("Das OSPAR-Übereinkommen")
- Übereinkommen zur Durchführung des Teils XI des Seerechtsübereinkommens der Vereinten Nationen von 1994 ("UNCLOS-Übereinkommen 1994")
- Übereinkommen von 1995 zur Durchführung der Bestimmungen des Seerechtsübereinkommens der Vereinten Nationen über die Erhaltung und Bewirtschaftung von gebietsübergreifenden Fischbeständen und Beständen weit wandernder Fische und damit zusammenhängende Übereinkünfte
- Internationale Übereinkommen über Haftung und Entschädigung für Schäden bei der Beförderung schädlicher und gefährlicher Stoffe auf See von 1996 („HNS-Übereinkommen")
- Abkommen zur Erhaltung der Cetaceae im schwarzen Meer, Mittelmeer und angrenzenden Gebieten des Atlantiks („ACCOBAMS")
- Übereinkommen über die Vorrechte und Immunitäten des Internationalen Seegerichtshofs 1997
- Protokoll über Vorsorge, Bekämpfung und Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Verschmutzung durch gefährliche und schädliche Stoffe 2000
- Übereinkommen über Verbots- und Beschränkungsmaßnahmen für schädliche Bewuchsschutzssysteme von Schiffen 2001 („AFS-Übereinkommen")
- Gesetz zu dem Internationalen Übereinkommen von Hongkong von 2009 über das sichere und umweltgerechte Recycling von Schiffen („Übereinkommen von Hongkong")

- Übereinkommens über die Verhütung der Meeresverschmutzung durch das Einbringen von Abfällen und anderen Stoffen 1972
- Übereinkommen zur Förderung der Einhaltung internationaler Erhaltungs- und Bewirtschaftungsmaßnahmen durch Fischereifahrzeuge auf Hoher See 1995
- Verhaltenskodex für verantwortungsvolle Fischerei 1995
- Übereinkommen über die Erhaltung und Bewirtschaftung der Fischereiressourcen im
- Südostatlantik 2001
- Leitlinien für die Bewirtschaftung der Tiefseefischerei auf Hoher See
- Freiwilligen Leitlinien über die Leistung des Flaggenstaats 2014
- Übereinkommen über Hafenstaatmaßnahmen zur Verhinderung, Bekämpfung und Unterbindung der illegalen, nicht gemeldeten und unregulierten Fischerei 2009
- Übereinkommen über weiträumige grenzüberschreitende Luftverunreinigung 1979 („LRTAP-Übereinkommen“)
- Protokoll zu dem Übereinkommen über weiträumige grenzüberschreitende Luftverunreinigung zur langfristigen Finanzierung des Kooperationsprogramms zur Beobachtung und Bewertung des Ferntransports von Luftverunreinigungen
- in Europa 1984
- Protokoll zu dem Übereinkommen über weiträumige, grenzüberschreitende Luftverunreinigung bezüglich der Kontrolle der Emissionen von Stickstoffoxiden oder ihrer grenzüberschreitenden Flüsse 1988 („NOx-Protokoll“)
- Basler Übereinkommen über die Kontrolle der grenzüberschreitenden Verbringung gefährlicher Abfälle und ihrer Entsorgung 1990
- Protokoll zu dem Übereinkommen über weiträumige, grenzüberschreitende Luftverunreinigung betreffend die Bekämpfung von Emissionen flüchtiger organischer Verbindungen oder ihres grenzüberschreitenden Flusses 1991
- Übereinkommen zum Schutz und zur Nutzung grenzüberschreitender Wasserläufe und internationaler Seen 1992
- Übereinkommen über die grenzüberschreitenden Auswirkungen von Industrieunfällen 1992
- Protokoll zu dem Übereinkommen über weiträumige, grenzüberschreitende Luftverunreinigung betreffend die Verringerung von Schwefelemissionen oder ihres grenzüberschreitenden Flusses um mindestens 30 Prozent 1985
- Änderung zu dem Basler Übereinkommen über die Kontrolle der grenzüberschreitenden Verbringung gefährlicher Abfälle und ihrer Entsorgung 1995
- Übereinkommen über das Recht der nichtschifffahrtlichen Nutzung internationaler Wasserläufe 1997

- Protokoll zu dem Übereinkommen über weiträumige, grenzüberschreitende Luftverunreinigung betreffend persistente organische Stoffe 1998
- Protokoll zu dem Übereinkommen über weiträumige, grenzüberschreitende Luftverunreinigung betreffend Schwermetalle 1998
- Protokoll zu dem Übereinkommen über weiträumige, grenzüberschreitende Luftverunreinigung betreffend die Verringerung von Versauerung, Eutrophierung und bodennahem Ozon 1999 („Göteborg-Protokoll“)
- Protokoll über Wasser und Gesundheit zu dem Übereinkommen von 1992 zum Schutz und zur Nutzung grenzüberschreitender Wasserläufe und internationaler Seen 1999
- Änderungen der Artikel 25 und 26 des Übereinkommens zum Schutz und zur Nutzung grenzüberschreitender Wasserläufe und internationaler Seen 2004
- Basler Übereinkommen über die Kontrolle der grenzüberschreitenden Verbringung gefährlicher Abfälle und ihrer Entsorgung 1999
- Übereinkommen über persistente organische Schadstoffe 2001
- Protokoll zur zivilrechtlichen Haftung und zum Ersatz bei Schäden, die durch grenzüberschreitende Auswirkungen von Industrieunfällen auf grenzüberschreitende Gewässer verursacht sind zu dem Übereinkommen zum Schutz und zur Nutzung grenzüberschreitender Wasserläufe und internationaler Seen 1992 und dem Übereinkommen über die grenzüberschreitenden Auswirkungen von Industrieunfällen 1992
- Rotterdamer Übereinkommen über das Verfahren der vorherigen Zustimmung nach Inkenntnissetzung für bestimmte gefährliche Chemikalien sowie Pestizide im internationalen Handel 1998
- Pariser Übereinkommen über die Haftung gegenüber Dritten auf dem Gebiet der Kernenergie 1960
- Übereinkommen vom 29. Juli 1960 über die Haftung gegenüber Dritten auf dem Gebiet der Kernenergie nebst Zusatzvereinbarungen
- Wiener Übereinkommens vom 21. Mai 1963 über die zivilrechtliche Haftung für nukleare Schäden (Fakultativprotokoll zum Wiener Übereinkommen über konsularische Beziehungen betreffend die obligatorische Beilegung von Streitigkeiten)
- Vertrag zum Verbot von Nuklearwaffentests in der Atmosphäre, im Weltraum und unter Wasser 1963 („Moskauer Atomteststoppabkommen“)
- Übereinkommen über den physischen Schutz von Kernmaterial 1979
- Übereinkommen über Hilfeleistung bei nuklearen Unfällen oder radiologischen Notfällen 1986
- Übereinkommen über die frühzeitige Benachrichtigung bei nuklearen Unfällen 1987
- Energiecharta-Vertrag 1991
- Vertrag über das umfassende Verbot von Nuklearversuchen 1996 („CTBT“)

- Abkommen zwischen der Regierung des Vereinigten Königreichs Großbritannien und Nordirland und der Vorbereitungskommission für den Vertrag über das umfassende Verbot von Nuklearversuchen und über die Ausübung von Tätigkeiten einschließlich von Tätigkeiten nach der Zertifizierung im Zusammenhang mit internationalen Überwachungseinrichtungen für den Vertrag über das Verbot von Nuklearversuchen.
- Übereinkommen über nukleare Sicherheit 1994
- Gemeinsame Übereinkommen über die Sicherheit der Brennelemente und über die Sicherheit der Behandlung radioaktiver Abfälle 1997
- Rahmenabkommen über das multilaterale Umweltprogramm für den Nuklearsektor in der Russischen Föderation
- Protokolls zu Ansprüchen, rechtlichen Verfahren und Haftungsfreistellung zum Rahmenübereinkommen über ein mehrseitiges Nuklear- und Umweltprogramm in der Russischen Föderation
- Internationale Energiecharta

v. Verbraucherschutz

1. Der europäische Verbraucherschutz

Der Schutz von Verbrauchern ist ein bedeutendes Element europäischer Politik und des Unionsrechts. Dabei zielt die Union darauf, die Rechtsgüter und wirtschaftlichen Interessen von Verbrauchern durch hohe europäische Standards zu schützen und die Verbraucher zudem in die Lage zu versetzen, europaweit ihre Interessen einzubringen und durchzusetzen. Als politische Initiative hat die Kommission u.a. im Jahr 2012 die sog. Europäische Verbraucheragenda (*European Consumer Agenda*) beschlossen, die strategischen Ziele zur Verbesserung des Verbraucherschutzes und der Verbraucherbeteiligung definiert.

Das Ziel des Verbraucherschutzes ist im Primärrecht der Union an verschiedenen Stellen angelegt. So verpflichtet z.B. Art. 12 AEUV als sog. Querschnittsklausel die Union, bei allen Aktivitäten den Erfordernissen des Verbraucherschutzes Rechnung zu tragen. Gem. Art. 38 der Europäischen Grundrechtecharta muss die Union ein hohes Verbraucherschutzniveau sicherstellen. Diese allgemeinen Bestimmungen werden in den Verträgen näher ausgestaltet. So bestimmt Art. 169 AEUV, dass die Union „[z]ur Förderung der Interessen der Verbraucher und zur Gewährleistung eines hohen Verbraucherschutzniveaus […] einen Beitrag zum Schutz der Gesundheit, der Sicherheit und der wirtschaftlichen Interessen der Verbraucher sowie zur Förderung ihres Rechtes auf Information, Erziehung und Bildung von Vereinigungen zur Wahrung ihrer Interessen [leistet].“ Zur Erreichung dieser Ziele verfügt die

Union auch über Rechtssetzungsbefugnisse: Zum einen darf sie Verbraucherschutzregelungen zur Verwirklichung des Binnenmarktes erlassen.[51] Insoweit darf sie Rechtsvorschriften auch vollharmonisieren, wobei sie von einem hohen Schutzniveau ausgehen und dabei insbesondere alle auf wissenschaftliche Ergebnisse gestützten neuen Entwicklungen berücksichtigen muss.[52] Zum anderen kann die Union jenseits der Verwirklichung des Binnenmarktes „zur Unterstützung, Ergänzung und Überwachung der Politik der Mitgliedstaaten" Recht setzen.[53]

Die Union hat auf Grundlage dieser vertraglichen Bestimmungen zahlreiche sekundärrechtliche Vorschriften zum Verbraucherschutz erlassen.[54] Dazu zählen sowohl Regelungen, die primär auf den Schutz der Verbraucher zielen, also auch zahlreiche weitere Vorschriften mit einzelnen verbraucherrechtlichen Bezügen, wobei die Übergänge fließend sind. Diese lassen sich in drei übergreifende Kategorien gliedern, und zwar:

- Sicherheit und Gesundheit der Verbraucher,
- Schutz der wirtschaftlichen Interessen der Verbraucher, sowie
- Schutz der rechtlichen Interessen der Verbraucher

Zu dem letztgenannten Bereich wird man im Sinne einer Überschneidung auch den Datenschutz mit der datenschutz-Grundverordnung[55] zählen können, der sich zwar auf Art. 16 AEUV und Art. 7 und 8 der Grundrechtecharta gründet, aber auch den Schutz der Verbaucherinnen und Verbraucher bezweckt.

2. Internationale Gewährleistungen des Verbraucherschutzes

Der Verbraucherschutz stellt ein weiteres wesentliches Regulierungsfeld im europäischen Binnenmarkt dar. Er weist deutliche Überschneidungen mit dem Gesund-

[51] Art. 169 Abs. 2 lit. a iVm. Art. 114 AEUV.
[52] Art. 114 Abs. 3 AEUV.
[53] Art. 169 Abs. 2 lit. b AEUV.
[54] Für eine detaillierte Aufstellung, mwN., siehe hier: https://www.europarl.europa.eu/factsheets/de/sheet/47/verbraucherschutzmaßnahmen (letzter Abruf: 4. Dezember 2019).
[55] Verordnung (EU) 2016/679, ABl. L 119 v. 04.05.2016.

heits– und Umweltschutz auf. Sein Anliegen und seine Regelungen gehen allerdings zum Teil deutlich über diese beiden Regelungsbereich hinaus. In den Grundlagen ist der Verbraucherschutz aber anders und weniger stark abgesichert als der Gesundheit – und Umweltschutz.

Dies gilt auf ähnliche Art und Weise auch für die WTO. Zu einem erheblichen Teil werden Belange des Verbraucherschutzes auch über die in der WTO eingeräumten Handlungsbefugnisse der Mitglieder im Bereich des Gesundheits– und Umweltschutzes abgedeckt. Dies gilt insbesondere deswegen, weil die Handlungsbefugnisse nach der WTO keineswegs nur die Beschaffenheit von Produkten oder Produktionsverfahren betreffen, sondern etwa auch Informationen durch Etikettierungen und Labels sowie Bedienungsanleitungen umfasst.

Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass der Verbraucherschutz selbst im Recht der WTO nicht als Rechtfertigungsgrund für sonst untersagte Beschränkungen des Handels aufgeführt ist. Sofern eine Maßnahme nicht zugleich dem Gesundheits– oder Umweltschutz dient, kommen deswegen nur eine Reihe von weniger einschlägigen Rechtfertigungsgründen in Betracht. Hier ist an erster Stelle Art. 20 (a) GATT zu nennen, der den Staaten Maßnahmen zum Schutz der öffentlichen Moral und Ordnung erlaubt. Ferner kommt auch noch Art. 20 (d) GATT in Betracht, wenn sich die Maßnahme als Durchsetzungsinstrument für innerstaatliche Regelungen darstellt.

Damit sind die Handlungsbefugnisse von WTO-Mitgliedern für einen reinen Verbraucherschutz, der nicht zugleich auch den Schutz der Gesundheit oder der Umwelt betrifft, nach dem Recht der WTO bescheiden. Es ist allerdings darauf hinzuweisen, dass wichtige Gegenstandsbereiche des Verbraucherschutzes, wie etwa die Werbung, die Vertragsgestaltung und die Abwicklung von Verbrauchergeschäften, kaum direkt von der Einfuhr der Waren bzw. von deren Ausfuhr betroffen sind und dass deswegen der Spielraum der EU in diesem Bereich sehr viel größer sein dürfte.

Außerhalb der WTO sind keine internationalen Übereinkommen ersichtlich, die einen selbständigen Verbraucherschutz im Sinne des oben skizzierten EU-Verbraucherschutzes ansprechen.

vi. Steuerrechtliche Koordination

Der Austritt des VK aus EU hat zahlreiche Konsequenzen im Bereich der Besteuerung, die umfangreich diskutiert werden und zum Teil auch schon zu einem vorsorglichen Tätigwerden des Gesetzgebers geführt haben.

Für die Zwecke des vorliegenden Gutachtens geht es aber nicht um diese äußerst vielfältige steuerliche Gesamtproblematik, sondern nur um einen Teilausschnitt. Zu fragen ist hier, inwieweit die steuerrechtlichen Veränderungen im Falle eines ungeordneten Austritts des VK das gegenwärtige „*level-playing-field*" zwischen Unternehmen der Wirtschaftsregion NRW und Unternehmen aus dem VK beeinträchtigen können. Dafür gilt sich zuerst die steuerrechtlichen Auswirkungen eines ungeordneten Austritts des VK auf das gegenwärtige „*level-playing-field*" zu vergegenwärtigen (1., 2., 3.). Sodann ist zu prüfen, inwieweit möglicherweise sonstige internationale Regelungen den Spielraum des VK begrenzen können, nach Ausscheiden aus der EU eine andere Steuerpolitik zu verfolgen (4.) und dadurch die Wettbewerbsverhältnisse zulasten der Europäischen Union und ihrer Unternehmen und konkret zulasten der Unternehmen in Nordrhein-Westfalen zu ändern (5.).

Auf eine solche abweichende Steuerpolitik gibt es Hinweise. Nach Äußerungen einzelner Politiker als auch nach unterschiedlichen Presseberichten erscheint es wahrscheinlich, dass das VK nach dem Austritt aus der EU verschiedene Steuern senken wird. [56]

[56] Siehe oben, III und insbesondere: „Boris Johnson to slash corporation tax and regulations to attract post-Brexit business", vom 23.09.2019 (https://inews.co.uk/news/politics/brexit/boris-johnson-brexit-latest-business-corporation-tax-regulations-636583), zuletzt besucht am 16.12.2019; sowie „Boris Johnson's and Jeremy Hunt's Low-Tax Doomsday Plan – Brexit is turning into a race to the bottom on European corporation tax. Brussels should use any renewed Tory push for a trade deal as leverage.", vom 25.06.2019 (https://www.bloomberg.com/opinion/articles/2019-06-25/brexit-boris-johnson-and-jeremy-hunt-s-low-tax-doomsday-plan), zuletzt besucht am 16.12.2019; siehe auch bereits „UK will be 'unequivocally pro-business' after Brexit, Theresa May tells American investors – Prime minister touts plan for one of lowest corporation tax rates among leading industrialised nations", vom 26.09.2018

1. Steuerrechtliche Integration innerhalb der EU

Die EU verfügt im Bereich des Steuerrechts über begrenzte Kompetenzen; die Steuerhoheit, also das Recht, Steuern zu erheben, abzuschaffen oder anzupassen, obliegt grundsätzlich weiterhin den Mitgliedstaaten. Unter der Voraussetzung, dass dabei die Vorschriften des Unionsrechts eingehalten werden, steht es den Mitgliedstaaten folglich frei, ihre Steuersysteme so zu gestalten, wie sie es für richtig halten.[57]

Hinsichtlich der unionsrechtlichen Überformung des Steuerrechts ist zwischen indirekten Steuern (keine Identität von Steuerschuldner und Steuerträger; insb. Ertragssteuer (auch „Mehrwertsteuer"), Verbrauchsteuern, Einfuhrzölle, Steuern auf Energie und andere umweltbezogene Steuern) und direkten Steuern (direkt vom Steuerschuldner zu entrichten; insb. Einkommensteuer, Lohnsteuer, Kapitalertragsteuer, Körperschaftssteuer) zu unterscheiden.

Die europäische Union ist gem. Art. 113 AEUV befugt, die indirekten Steuern der Mitgliedstaaten zu harmonisieren, sofern Unterschiede der Steuersysteme den Binnenmarkt beeinträchtigen. Besonders im Bereich der Mehrwertsteuer ist es insofern zu umfangreichen Harmonisierungen (wenn auch nicht zu völligen Vereinheitlichung) gekommen.

Eine mit Art. 113 AEUV vergleichbare Kompetenz existiert für den Bereich der direkten Steuern nicht. Es verbleibt lediglich ein Rückgriff auf die allgemeine Harmonisierungskompetenz aus Art. 115 AEUV. Die Harmonisierungsmaßnahmen im Bereich der direkten Steuern sind daher im Umfang wesentlich geringer und betreffen vor allem Teilaspekte grenzüberschreitender Körperschaftbesteuerung.

(https://www.independent.co.uk/news/uk/politics/theresa-may-brexit-business-corporation-tax-bloomberg-forum-new-york-un-a8555146.html), zuletzt besucht am 16.12.2019.

[57] Das Kapitel über steuerliche Vorschriften (Art. 110-113 AEUV), in dem es um die Harmonisierung der Rechtsvorschriften über Umsatzsteuern, Verbrauchsabgaben und sonstige indirekte Steuern geht. Das Kapitel über die Angleichung der Rechtsvorschriften (Art. 114-118 AEUV), das sich auf Steuern erstreckt, die sich indirekt auf die Verwirklichung des Binnenmarkts auswirken, wobei Steuervorschriften nicht dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren unterliegen. Weitere steuerpolitisch relevante Vorschriften über die Freizügigkeit und den freien Dienstleistungs- und Kapitalverkehr (Art. 45-66 AEUV), die Umwelt (Art. 191, 192 AEUV) und den Wettbewerb (Art. 107-109 AEUV).

2. Spezifische steuerrechtliche Auswirkungen im Falle eines ungeordneten Austritts des VK

Der Austritt des VK aus der EU hat dementsprechend konkrete steuerrechtliche Auswirkungen, wie es sich an zwei entscheidenden Beispielen verdeutlichen lässt.[58]

(a). Beispiel Mehrwertsteuer (indirekte Steuer)

Die „Richtlinie 2006/112/EG des Rates über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem“ (MwStSystRL), in Kraft getreten im Jahr 2006, stellt eine umfassende Neufassung der früheren 6. EG-Richtlinie über die Umsatzsteuern von 1977 und einiger anderer europarechtlicher Richtlinien über die Mehrwertsteuer dar. Nach Art. 138 Abs. 1 der MwStSystRL sind unternehmerische Warenlieferungen von einem Staat der EU in einen anderen für den Lieferer von der Mehrwertsteuer befreit.

Wenn das VK nicht mehr an die harmonisierenden Regelungen der MwStSystRL gebunden ist, kann das Land sein Mehrwertsteuerrecht frei gestalten, z.B. Befreiungstatbestände schaffen, Mehrwertsteuersätze in der Höhe beliebig festsetzen usw.

Aus der Perspektive eines deutschen Unternehmens (der Wirtschaftsregion NRW) wird nach einem ungeordneten Austritt des VK eine zuvor gem. § 6a UStG steuerfreie innergemeinschaftliche Lieferung in das VK zu einer Ausfuhrlieferung nach § 6 UStG. Auch hier gilt zwar eine Befreiung von der Umsatzsteuer gem. § 4 Nr. 1a UStG. Die Nachweisanforderungen zur Erlangung der Steuerbefreiung können jedoch wesentlich strenger sein (§§ 9 bis 11 UStDV; insbesondere die Einholung und Aufbewahrung eines Ausgangsvermerks im elektronischen Ausfuhrverfahren ATLAS ist notwendig). Darüber hinaus ist zu erwarten, dass an der Grenze zum VK eine Einfuhrumsatzsteuer zu entrichten ist.

Dies gilt so auch für Lieferungen aus dem VK. Ein steuerfreier innergemeinschaftlicher Erwerb gem. § 1 Abs. 1 Nr. UStG ist für einen deutschen Empfänger der

[58] Deubner Steuern & Praxis, Spezialreport BREXIT – Steuerrechtliche Auswirkungen im Überblick, Deubner Verlag GmbH & Co. KG.

britischen Waren ohne die unionsrechtliche Überformung nicht mehr möglich. Es gilt die deutsche Einfuhrumsatzsteuer.

(b). Beispiel Ertragssteuer (direkte Steuer)

Auch im Bereich der Ertragsteuern finden sich unionsrechtliche Regelungen in Form von Richtlinien, die von den Staaten in nationales Recht umgesetzt wurden. Nach einem Austritt des VK sind diese nicht mehr anwendbar. Es greift dann für die deutschen Unternehmen (der Wirtschaftsregion NRW) das Doppelbesteuerungsabkommen zwischen Deutschland und dem VK. Damit werden jedoch nur einige nachteilige Wirkungen des Wegfalls der EU-Richtlinien abgefedert – konkret kann es zu Doppelbesteuerungen kommen.

Hinzuweisen ist hier insb. auf die sog. EU-Mutter-Tochter-Richtlinie („Richtlinie 2011/96/EU des Rates über das gemeinsame Steuersystem der Mutter- und Tochtergesellschaften verschiedener Mitgliedstaaten“, in Kraft getreten im Jahr 2011). Danach ist innerhalb der EU eine Entlastung von Kapitalertragsteuern auf Dividenden und andere Gewinnausschüttungen vorgesehen, die einer in einem anderen EU-Mitgliedstaat ansässigen Muttergesellschaft (greift bereits bei einer Beteiligung von 10%) zufließen oder einer dort gelegenen Betriebsstätte zuzurechnen sind. Die Umsetzung in Deutschland erfolgte über § 43b EStG. Nach dem Austritt ist die EU-Mutter-Tochter-Richtlinie für das VK nicht mehr anwendbar. Das dann eingreifende Doppelbesteuerungsabkommen verhindert eine - sich dann unter Umständen ergebende Doppelbesteuerung von Dividenden und andere Gewinnausschüttungen - nicht.

3. Insbesondere zum Wegfall des EU-Beihilferechts

Zusätzlich zu den spezifisch steuerrechtlichen Aspekten ist der austrittsbedingte Wegfall der EU-beihilferechtlichen Bindung des VK in den Blick zu nehmen. So verbietet das EU-Beihilferecht, neben einer ganzen Reihe anderer Subventionsarten, auch wettbewerbsverzerrende Begünstigungen durch nationale *steuerliche* Maßnahmen.

Mit dem Wegfall der Geltung des EU-Beihilfenrechts, erhält das VK folglich grundsätzlich die Möglichkeit zukünftig durch selektive Maßnahmen einzelne Unternehmen oder Wirtschaftszweige ganz zielgerichtet zu fördern.

4. Abfederung durch steuerrechtliche Regelungen im WTO-Recht?

Auf internationaler Ebene und auch in der EU herrscht durchaus einen Steuerwettbewerb. Auf internationaler Ebene gibt es keine Vereinbarungen, die den Staaten bzw. der EU die Höhe der Steuersätze oder die Art der Steuern vorgeben.

Zwar enthält das Recht der WTO Vorgaben für die Steuern. Diese zielen aber im Wesentlichen auf die Gewährleistung von Nichtdiskriminierung im grenzüberschreitenden Kontext ab. So dürfen die Staaten bei der Einfuhr von Waren neben dem Zoll auch Steuern und Abgaben erheben, sind dabei aber in Art und Umfang an die Steuer– und Abgabenlast für inländische Waren gebunden. Dies gilt für indirekte Steuern. Aber auch für direkte Steuern macht das Recht der WTO Vorgaben: Sie dürfen nicht in einer Weise ausgestaltet sein, dass sie importierte Waren schlechter stellen als einheimische. Nichtsdestotrotz gewährleistet das WTO-Recht keineswegs eine der EU vergleichbare Harmonisierung im Bereich der Steuern.

Auch die Regelungen des WTO-Subventionsübereinkommens, welches sich insb. gegen spezifische Ex- und Importsubventionen richtet, bleiben hinsichtlich der Frage der steuerlichen Begünstigung deutlich hinter den Regelungen des EU-Beihilferechts zurück. Insoweit kann das WTO-Recht kein dem Unionsrecht vergleichbaren Wettbewerbsschutz zwischen inländischen und ausländischen Marktteilnehmern gewährleisten.

Schließlich enthält auch das Doppelbesteuerungsabkommen zwischen dem VK und der Bundesrepublik Deutschland keine konkreten Regelungen über die Höhe von Steuern.

5. Bedeutung und Auswirkungen auf die Wirtschaftsregion NRW

Die geschilderten steuerrechtlichen Folgen eines ungeordneten EU-Austritts des VK wirken sich zweifelsohne nachteilig auf - in ihrer wirtschaftlichen Tätigkeit mit dem VK verwobene - Unternehmen aus.

Dies zeigt sich etwa in der Beeinträchtigung der automatisierten Unternehmensabläufe im Bereich der Mehrwertsteuer. Betroffen sind insb. die IT-Systeme (etwa die elektronische Buchführung oder Rechnungsstellung). Insoweit werden erhebliche Anpassungen notwendig. Auch die sich aus dem Wegfall der EU-Mutter-Tochter-Richtlinie ergebenden steuerlichen Vorteile stellen eine wirtschaftliche Beeinträchtigung der betroffenen Unternehmen dar.

Dabei ist jedoch zu beachten, dass die spezifisch steuerrechtlichen Nachteile jeweils weitestgehend „für beide Seiten“ gelten – also sowohl für in der EU (insb. in der Wirtschaftsregion NRW) als auch im VK ansässige Unternehmen. Die Beeinträchtigung des „*level-playing-field*“ zwischen in der EU und im VK ansässigen Unternehmen halten sich daher jedenfalls hinsichtlich des Wegfalls der unionsrechtlichen Überformungen der nationalen Steuerechte in Grenzen.
Negative Auswirkungen für Unternehmen der Wirtschaftsregion NRW könnten sich aber jedenfalls dort ergeben, wo das VK den Wegfall seiner EU-beihilferechtlichen Bindung dazu nutzt in steuerlicher Hinsicht konkrete Vorteile für die im VK ansässigen Unternehmen zu schaffen. Soweit im VK tätige Unternehmen mit Sitz in der Wirtschaftsregion NRW an diesen steuerlichen Vorteilen nicht teilnähmen, ergäbe sich jedenfalls für eine wirtschaftliche Tätigkeit auf den Märkten des VK eine Beeinträchtigung des „*level-playing-field*“.

vii. Geistiges Eigentum

Veränderungen ergeben sich im Hinblick auf das Ausscheiden des VK aus der EU auch im Hinblick auf das Recht des geistigen Eigentums. Hier hat die EU in vielen Bereichen Regelungen erlassen. Allerdings besteht in diesem Bereich ein starker fortwährender Schutz durch das WTO-Übereinkommen über die handelsrelevanten Aspekte des Schutzes geistigen Eigentums und europäische Übereinkommen, insbesondere das europäische Patentübereinkommen. Signifikante Unterschiede ergeben sich hier allerdings in Einzelbereichen und insofern insbesondere beim Schutz geographischer Herkunftsangaben, der international weniger stark vereinheitlicht ist.

viii. Vergaberecht

Eine weitere Regulierung Bereich betrifft das Vergaberecht und damit den Zugang zu öffentlichen Vergabemärkten. Mit dem Wegfall des EU Vergaberechts gelten hier internationale Vorschriften und dabei insbesondere das Vergaberechtsübereinkommen der WTO, bei dem es sich um ein sogenanntes plurilaterales Abkommen handelt, demnächst alle WTO-Mitglieder angehören. Dies galt bisher auch für das VK, das nur indirekt über die Mitgliedschaft der EU an das Abkommen gebunden

war. Inzwischen hat aber das VK mit Wirkung vom Austritt aus der EU an selbstständig ratifiziert und dabei Zugeständnisse im Hinblick auf den Zugang zum Vergabemarkt des VK abgegeben.

ix. Durchsetzungsmechanismen

Wie im Einzelnen ausgeführt worden ist, gibt es eine Reihe von internationalen Vereinbarungen, die den Spielraum des VK, nach dem Austritt aus der EU von deren Regelungen abzuweichen, zumindest teilweise beschränkt. Die Wirksamkeit und Bedeutung dieser Beschränkungen hängen jedoch wesentlich von der Frage ihrer effektiven Durchsetzung ab. Wie die Betrachtungen ergeben haben, beruhen diese Verpflichtungen auf unterschiedlichen internationalen Vereinbarungen. Sie weisen jeweils unterschiedliche Durchsetzungsinstrumente auf und entsprechen damit der starken dezentralen Struktur der Völkerrechtsordnung.

1. Verpflichtungen nach der WTO

(a). Das WTO-Streitbeilegungsverfahren: Beteiligte, Verfahren, Umsetzungspflichten und Handelssanktionen

Verpflichtungen aus dem Recht der WTO können im Wege der WTO-Streitschlichtung durchgesetzt werden, die bisher als sehr wirksam gegolten hat. Bei der WTO-Streitschlichtung handelt es sich um ein zwischenstaatliches Verfahren, dem sich die WTO-Mitglieder zwingend unterworfen haben und dass zwei Instanzen kennt. Als erste Schlichtungsinstanz wird ein *Panel* eingerichtet, nach dessen Entscheidung die Möglichkeit besteht, Berufung bei der zweiten Instanz, dem *Appellate Body*, einzureichen. Beschwerden eines WTO-Mitglieds über den möglichen Verstoß eines anderen Mitglieds werden somit zunächst von dem *Panel* gehört und entschieden. Dem *Panel* gehören drei Mitglieder an, die jeweils vom Sekretariat der WTO für jeden einzelnen Streitfall aus einer Gruppe von durch WTO-Mitgliedern benannten Experten ausgewählt werden. Das umfangreich geregelte Verfahren endet mit einer Entscheidung, gegen die beide Seiten ein Rechtsmittel bei der sogenannten Berufungsinstanz der WTO einlegen können. Dabei handelt es sich der Sache nach um eine Art Revision, wobei die Berufungsinstanz eine stehende Einrichtung darstellt, die insgesamt regelmäßig sieben, auf eine Amtszeit von 4 Jahren gewählte, Mitglieder umfasst. Ist eine endgültige Entscheidung in einem Streitfall

getroffen, so überwachen die zuständigen Organe der WTO gegebenenfalls, ob der Beschwerdegegner die festgestellten Verstöße gegen WTO-Regeln durch eine Änderung seines internen Rechts oder der Verwaltungsvorgaben abstellt. Sofern der Beschwerdegegner dieser Pflicht nicht innerhalb gesetzter Fristen nachkommt, kann der obsiegenden Beschwerdeführer sich von den Organen der WTO sogenannte Handelssanktionen genehmigen lassen. Anders als dieser in der Öffentlichkeit gebräuchliche Begriff vermuten lässt, handelt es sich dabei aber weder um Strafen oder Geldbußen noch um einen Ersatz, der durch den Regelverstoß verursachten wirtschaftlichen und sozialen Schäden. Der Sache nach bezeichnet der Begriff der Handelssanktionen die Genehmigung der WTO an die beschwerdeführende Partei, ihre WTO-Verpflichtungen gegenüber dem Beschwerdegegner im Umfang der festgestellten Rechtsverletzung auszusetzen. Es erscheint zunächst als eine Art Selbstverständlichkeit, dass eine Seite ihre Verpflichtungen nicht mehr erfüllen muss, wenn die andere Seite dies ihrerseits nicht tut. Bei der Auswahl, welche WTO-Verpflichtungen als „Sanktion" ausgesetzt werden können, steht der beschwerdeführenden Partei aber in gewissen Rahmen eine Auswahl unter den unterschiedlichen WTO-Verpflichtungen zu, sodass sie als Gegenmaßnahme Handelsbeschränkungen gegen bestimmte Wirtschaftszweige der anderen Partei anordnen und dabei das politische Gewicht dieser Branchen berücksichtigen kann.

(b). Verfahrensinitiative durch private Wirtschaftsakteure nach der EU-Handelshemmnis-Verordnung

Da es sich bei dem WTO-Streitbeilegungsverfahren um ein „zwischenstaatliches" Verfahren handelt, steht es Unternehmen und Wirtschaftszweigen nicht direkt zur Verfügung. Allerdings sieht die sogenannte EU-Handelshemmnis-Verordnung[59] vor, dass EU-Wirtschaftszweige oder –Unternehmen und auch die Mitgliedstaaten selbst, auf Antrag die EU-Kommission veranlassen können, mögliche Verstöße gegen WTO-Regeln zu prüfen und gegebenenfalls Maßnahmen dagegen zu ergreifen.

[59] VO 2015/1843 vom 6. Oktober 2015 zur Festlegung der Verfahren der Union im Bereich der gemeinsamen Handelspolitik zur Ausübung der Rechte der Union nach internationalen Handelsregeln, insbesondere den im Rahmen der Welthandelsorganisation vereinbarten Regeln, Abl. 2015 L 272/1.

Zu diesen Maßnahmen gehört auch die Einleitung eines WTO-Streitbeilegungsverfahrens.

(c). Einleitung von handelsrechtlichen Verfahren in der EU gegen Dumping und Subventionen

Unter ähnlichen Bedingungen können Unternehmen und Wirtschaftszweige gegen ein Dumping oder Subventionen vorgehen.[60]

2. Durchsetzung anderer internationaler Verpflichtungen des VK

(a). Arbeit und Soziales

(i.) Durchsetzung von Arbeitsstandards aus der europäischen Menschenrechtskonvention

Wegen möglicher Verletzungen der in der Konvention enthaltenen Menschenrechte ist nach Ausschöpfung des nationalen Rechtswegs die Individualbeschwerde vor dem europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) eröffnet, der darüber mit verbindlicher Wirkung für die Mitgliedstaaten entscheidet und auch eine Verpflichtung zu einer billigen Entschädigung in Geld aussprechen kann. Der EGMR hat einige bedeutsame Entscheidungen zum Arbeitsrecht getroffen, die das internationale Arbeitsrecht erheblich gestärkt haben. An anderen Stellen hat er sich allerdings zurückhaltender gezeigt als andere internationale Überwachungsgremien.

(ii.) Durchsetzung von Rechten aus der Europäischen Sozialcharta

Die Einhaltung der Sozialcharta wird von dem europäischen Komitee für soziale Rechte überwacht. Dieses Komitee erstellt auf Grundlage von Informationen der Mitgliedstaaten, aber auch von Gewerkschaften, Arbeitgeberverbänden und weiteren Gruppen Länderberichte, in denen gegebenenfalls auf eine Nichteinhaltung der vereinbarten Standards hingewiesen wird. Diese Berichte werden veröffentlicht und können zudem im Ministerkomitee und in der parlamentarischen Versammlung

[60] VO 2016/1036 über den Schutz gegen gedumpte Einfuhren aus nicht zur Europäischen Union gehörenden Ländern vom 8. Juni 2016, Abl, L 176/21 v. 30.6.2016 und Verordnung 2016/1037 vom 8. Juni 2016 über den Schutz gegen subventionierte Einfuhren aus nicht zur Europäischen Union gehörenden Ländern, ABl. L 176 vom 30.6.2016, S. 55–91.

des Europarats diskutiert werden, wo auch Folgeresolutionen im Falle beharrlicher Pflichtverletzungen angenommen werden können, was allerdings die Ausnahme ist. In einem Zusatzprotokoll zur Sozialcharta von 1995 ist zudem ein Kollektivbeschwerdeverfahren für Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände zum Europäischen Komitee für soziale Rechte vorgesehen. Dieses Zusatzprotokoll hat das VK allerdings nicht ratifiziert. Insgesamt kann der Durchsetzungsmechanismus der Europäischen Sozialcharta zwar Impulse setzen, bleibt jedoch deutlich hinter den viel stärkeren gerichtlichen Durchsetzungsmöglichkeiten in der EU zurück.

(iii.) Durchsetzung von Standards der Internationalen Arbeitsorganisation

Zur Überwachung der Umsetzung existieren in der ILO mehrere Verfahren. Das sog. reguläre Überwachungsverfahren ähnelt dem o.g. Staatenberichtsverfahren der Europäischen Sozialcharta. Auch hier werden Berichte zu einzelnen Themen oder zu der Gesamtsituation in den Mitgliedstaaten erstellt und zunächst von unabhängigen Experten*Innen begutachtet. Daneben können sowohl Mitgliedstaaten als auch – und in der Praxis weitaus häufiger – Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände Beschwerden vor ILO-Gremien bringen. In letzter Konsequenz werden Berichte und Beschwerden von Gremien begutachtet, die sich zu gleichen Teilen aus Vertretungen der Regierungen der Mitgliedstaaten sowie aus unabhängigen Vertretungen der Arbeitgebenden und der Arbeitnehmenden aus jedem Mitgliedstaat zusammensetzen. Die praktisch schärfste Reaktionsmöglichkeit der ILO ist eine öffentliche Debatte in solchen Gremien („*naming* and *shaming*“). Die im ILO-Recht verankerten weiteren Reaktionsmöglichkeiten, einschließlich einer Anrufung des Internationalen Gerichtshofs, sind praktisch bedeutungslos. Die ILO-Überwachungsverfahren können wichtige politische Impulse für die Lösung von Problemen in den Mitgliedstaaten geben. Jedoch kommen sie nicht annähernd an die Wirksamkeit der Streitschlichtung in der WTO oder der EU-Gerichtsbarkeit heran.

(b). Umwelt

Da sie auf eine Zusammenarbeit der Mitglieder setzen, sehen internationale Umweltübereinkommen regelmäßig eher „weiche“ Verfahren zur Überprüfungd er Vertragseinhaltung („*compliance procedures“*) vor, die oft keine formale gerichtsförmige Verfahrensgestaltung und keine Durchsetzung mit Sanktionen einschließen.

(c). Wettbewerb: Anwendung des EU-Kartellrechts

Die nach dem oben Gesagten[61] weiter mögliche Anwendung des europäischen Wettbewerbsrechts auf ein wettbewerbsbeschränkendes Verhalten im VK, das Auswirkungen auf den Wettbewerbs auf dem Binnenmarkt hat, kann durch die üblichen Rechtsschutzformen durchgesetzt werden.

e. Konkrete Auswirkungen des Szenarios auf die Wirtschaftsregionen in NRW (nach Branchen)

Die Erfassung der Auswirkungen des Brexit auf die Wirtschaftsregionen in Nordrhein-Westfalen erfordert eine ökonomische Betrachtung, die die einzelnen Branchen mit ihrem betriebswirtschaftlichen Profil erfassen kann. Das vorliegende Gutachten soll dafür die Grundlage bieten, in dem es auf die zahlreichen Veränderungen der rechtlichen Rahmenbedingungen hinweist und sie nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten kategorisiert.

Wie bereits oben ausgeführt, ist es nicht Aufgabe der Begutachtung, die sämtlichen umfangreichen Folgen des Brexit in den Blick zu nehmen. Vielmehr stehen im Fokus der Begutachtung die Veränderung des *level playing field* und damit die veränderten Wettbewerbsbedingungen in den Wirtschaftsbeziehungen zwischen Nordrhein-Westfalen und dem VK. Im Hinblick auf diese Wettbewerbsbedingungen sind bei genauerer Betrachtung unterschiedliche Märkte in den Blick zu nehmen. Einerseits geht es um den europäischen Binnenmarkt, dem die Wirtschaftsregionen in Nordrhein-Westfalen angehören. Andererseits geht es um den Wettbewerb auf dem Markt des VK und schließlich sind auch noch Märkte dritter WTO-Mitglieder in Betracht zu ziehen.

i. Marktzugang

Betrachtet man zunächst den Marktzugang, so unterliegt der Handel zwischen der EU und dem VK mit dem Austritt zunächst den Zöllen und Marktzugangsbeschränkungen, die infolge der anfänglichen Übernahme der Konzessionsliste der EU auf

[61] Siehe IV d i 4.

beiden Seiten gelten. Es ist aber nicht auszuschließen, dass das VK später bestrebt sein wird, mit den WTO-Mitgliedern und insbesondere der EU eine Änderung seiner Zölle oder der sonstigen Marktzugangsbeschränkungen auszuhandeln und dabei auch spezifische Protektionsinteressen ins Spiel bringen will. Ob und in welchem Umfang das VK entsprechende Initiativen unternehmen wird und inwiefern diese Erfolg haben, ist nicht absehbar. Es bleibt dabei, dass sich die Zölle und Marktzugangsbeschränkungen auf der Seite des VK ändern können und dass sich daraus Änderungen der Wettbewerbsbedingungen ergeben werden. Gravierende Folgen haben die Marktzugangsbeschränkungen vor allem in Lieferketten, in denen einzelne Fertigungsschritte im VK stattfinden und die Produkte dafür ein- und ausgeführt werden müssen.

Solche Änderungen können ebenso wie entsprechende Handelsabkommen des VK mit dritten Mitgliedern der WTO Auswirkungen auf die sogenannten "*terms of trade*" und damit auf die Wettbewerbssituation auch von Unternehmen in den Wirtschaftsregionen Nordrhein-Westfalens haben. Dies wäre beispielsweise der Fall, wenn ein Unternehmen aus einer der Wirtschaftsregionen von Nordrhein-Westfalen auf einem Drittland mit britischen Anbietern konkurriert und diese durch ein Freihandelsabkommen des VK mit den entsprechenden WTO-Mitgliedern begünstigt werden. Denkbar wären solche Handelsabkommen besonders mit den USA, Kanada und den Commonwealth-Staaten.

ii. Zugang zu öffentlichen Beschaffungsmärkten

Im Hinblick auf den Zugang zu öffentlichen Beschaffungsmärkten steht britischen Anbietern der europäische Binnenmarkt weit offen. In vermutlich geringerem Maße hat sich das VK aber hier mit seiner Ratifikation des WTO-Beschaffungsabkommens zu Zugeständnissen verpflichtet. Vier Anbieter aus den Wirtschaftsregionen von Nordrhein-Westfalen verschlechtern sich aber deutlich die Aussichten auf den Zugang zum Beschaffungsmarkt des VK.

iii. Wettbewerbsregelung

Im Hinblick auf die Wettbewerbsordnung ist damit zu rechnen, dass die Wettbewerbsbehörden des VK sich nach dem Austritt aus der EU nicht mehr für den Bin-

nenmarkt, sondern nur noch für den Markt des VK zuständig fühlen werden. Weiterhin ist eine Änderung der zunächst übernommenen und fortgeltenden EU-Wettbewerbsregeln als eigenes nationales Recht des VK denkbar. Hinweise darauf, ob dies beabsichtigt ist und in welche Richtung eine solche Änderung erfolgen könnte, liegen nicht vor. Gegen Wettbewerbsbeschränkungen, die im VK veranlasst werden, sich aber auf dem Binnenmarkt auswirken, kann das europäische Wettbewerbsrecht angewendet werden. Eine solche Anwendung ist aber in verfahrensmäßiger Hinsicht auf die Kooperation der britischen Behörden angewiesen, von der mangels eines entsprechenden Abkommens nicht ohne weiteres ausgegangen werden kann. Ebenso wäre es im Übrigen denkbar, dass sich die Behörden des VK auf der gleichen Grundlage mit Vorgängen auf dem europäischen Binnenmarkt befassen, wenn sie der Auffassung sind, dass diese Auswirkungen auf dem Markt des VK haben können. Im Falle schädigender Preisunterbietung kommt gegebenenfalls auch eine Anwendung von Antidumpingmaßnahmen im Rahmen der WTO-Regeln in Betracht.

iv. Subventionen

Wettbewerbsverzerrungen könnten sich auch durch Subventionierungen im VK ergeben, wenn das EU-Beihilfenrecht dort nicht mehr zur Anwendung kommt. Allerdings ist der Spielraum hier begrenzt, weil das WTO-Subventionsabkommen dafür deutliche Grenzen setzt. Es besteht die Möglichkeit, das Unternehmen aus den Wirtschaftsregionen Nordrhein-Westfalens eine Untersuchung und gegebenenfalls Maßnahmen seitens der EU-Kommission initiieren.

v. Senkung von Arbeitskosten

Im Bereich der Arbeits- und Sozialstandards besteht für das VK ein gewisser Spielraum zu einer Deregulierung, der sich auf die Arbeitskosten auswirken würde. Das wäre für britische Unternehmen auf allen Märkten ein Wettbewerbsvorteil, der insbesondere bei lohnintensiven Branchen Bedeutung erlangen mag.

vi. Steuern

In Ermangelung konkreter internationaler Verpflichtungen kann das VK zudem sehr weitgehend eine neue Steuerpolitik verfolgen und damit die Wettbewerbsverhältnisse auf allen Märkten erheblich beeinflussen. Teilweise lässt sich dies für produktbezogene Steuern mit dem Grenzsteuerausgleich abfedern.

vii. Produktstandards

Das VK kann nach dem Austritt aus der Europäischen Union von bisher geltenden EU-Produktstandards, insbesondere zum Schutz von Gesundheit, Umwelt und Verbraucherrinnen und Verbrauchern erheblich abweichen. Auf dem Binnenmarkt gelten aber weiterhin die europäischen Standards und können gegebenenfalls auch an der Grenze durchgesetzt werden. Auf dem Markt des VK hätten Waren und Dienstleistungen aus dem Binnenmarkt und insbesondere aus den Wirtschaftsregionen Nordrhein-Westfalens bei abweichenden Standards aber einen Nachteil. Dies gilt auch auf dritten Märkten, deren Standards eher dem abweichenden Regulierungsniveau des VK entsprechen. Der Effekt verstärkt sich, wenn das VK mit dritten WTO-Mitgliedern eine gegenseitige Anerkennung von Standards im Einzelfall oder im Rahmen eines Handelsabkommens vereinbart.

viii. Deregulierung im Umweltbereich

Eine Deregulierung im Umweltbereich kann gerade im Bereich

- der Klimaschutzaufwendungen,
- beim Energieverbrauch,
- im Hinblick auf sonstige Produktionsfaktoren wie
    - Wasser,
    - Bodennutzung
- und im Hinblick auf die Abfallbeseitigung oder die Kreislaufwirtschaft

erhebliche Kostenvorteile erbringen und damit das *level playing field* auf allen Märkten beeinträchtigen. Abseits bestehender EU-Produktstandards schlagen solche Kostenvorteile auf allen Märkten durch, weil die vielfältigen internationalen Umweltübereinkommen, an die das VK gebunden ist, oft keine genügend weit ge-

henden Regeln enthalten, nicht alle Bereiche abdecken und nur schwer durchsetzbar und außerdem kündbar sind. Über den engen Bereich von zulässigen Maßnahmen hinaus, die an Produkteigenschaften und Produktionsverfahren anknüpfen, bietet auch die WTO keine Handhabe dagegen.

ix. Verbraucherschutz, insbesondere Datenschutz

Im Bereich des Verbraucherschutzes bietet sich für das VK außerhalb der Überschneidungsbereiche mit dem Gesundheits- und Umweltschutz ein beträchtlicher Spielraum, vom bisherigen EU-Regulierungsstand abzuweichen, weil insoweit keine internationalen Verpflichtungen bestehen. Dies betrifft unter anderem auch den europäischen Datenschutz.

x. Geistiges Eigentum

Im Hinblick auf das geistige Eigentum ist besonders der Schutz geographischer Herkunftsangaben relevant, der international nicht vollständig abgesichert ist. Zwar ist der Bestand bestehender Recht zu einem gewissen Grade gesichert. Im Übrigen übernimmt das VK hier aber keine Verpflichtungen. Sollten sich hier Abweichungen gegenüber dem Schutzniveau der EU ergeben, so könnte dies bedeuten, dass neue Herkunftsangaben im VK nicht mehr geschützt sind und entsprechende Exporte aus einer der Wirtschaftsregionen Nordrhein-Westfalens keinen Schutz genießen.

f. Abschließende Würdigung unter Berücksichtigung der Krise der WTO und ihrer Streitschlichtung

Der Ruf der WTO-Streitbeilegung als eines der effektivsten und wirksamsten internationalen Rechtsdurchsetzungsverfahren wird allerdings in neuerer Zeit dadurch infrage gestellt, dass durch Ablauf der Amtszeiten im *Appellate Body* eine Reihe von Mitgliedern der Berufungsinstanz ausgeschieden sind, ohne dass dementsprechend neue Mitglieder gewählt worden sind. Dies liegt daran, dass eine solche Wahl im Konsens getroffen werden muss und die USA seit einiger Zeit ein Veto dagegen einlegen. Zur Begründung wird ausgeführt, dass das Berufungsverfahren und die Verfahrensweise der Berufungsinstanz zu Kritik Anlass gibt. Mittlerweile ist die

Anzahl der Mitglieder des Berufungsorgans auf drei geschrumpft. Dies ist es Mindestquorum für Entscheidungen der Berufungsinstanz. Da Mitte Dezember 2019 turnusgemäß die Amtszeit von 2 weiteren Mitgliedern zu Ende geht, wird die Berufungsinstanz anschließend nicht mehr arbeitsfähig sein. Laufende Berufungsverfahren können dann ebenfalls nicht mehr abgeschlossen werden. Darüber hinaus enden Streitbeilegungsverfahren auch dann in einer Sackgasse, wenn einer der beiden Streitparteien nach Abschluss des *Panel*-Verfahrens Berufung einlegt. Diese Situation wird in der WTO und der Fachöffentlichkeit allgemein als höchst bedrohlich angesehen.

V. Geordneter Brexit I: Regelung der EU-VK Wirtschaftsbeziehungen: Grundlagen und Zollunion

Einen Austritt des VK aus der EU ohne weitere Regelung, ein so genannter „hard Brexit“, hätte nach allgemeiner Ansicht gravierende Folgen im VK sowie in der EU. Deswegen sind beide Seiten bestrebt, den Vorgang des Austritts, aber auch die zukünftigen wirtschaftlichen Beziehungen zu regeln, um die nachteiligen Folgen des Austritts zu beschränken. Dafür werden zwei unterschiedliche Abkommen verhandelt, die zu unterschiedlichen Zeitpunkten in unterschiedlichen Verfahren abgeschlossen werden sollen. Einerseits wird über einen Austrittsvertrag nach Art. 50 EUV gesprochen, der zwischen der EU und dem VK innerhalb der Frist nach Art. 50 EUV abgeschlossen werden muss. Davon zu unterscheiden ist die spätere Regelung der zukünftigen Beziehungen, die nach dem erfolgten Austritt zwischen dem VK und der EU, sehr wahrscheinlich aber auch unter Einbeziehung ihrer Mitgliedstaaten, geschlossen werden soll. Beide Vereinbarungen sollen wesentlich die wirtschaftlichen Beziehungen regeln. In diesem Zusammenhang werden eine Reihe von Regelungselementen und Beispielen diskutiert. Grundlegend soll es in den Vereinbarungen um eine besondere Gestaltung der Wirtschaftsbeziehungen für die EU und dem VK gehen.

a. Struktur und Zulässigkeit einer Zollunion nach den Regeln der WTO

Eine spezielle Regelung von Wirtschaft und Handel zwischen lediglich zwei Parteien steht grundsätzlich im Widerspruch zu den Grundsätzen der WTO, der die EU und das Vereinigte Königreich als Mitglied angehören. Die WTO sieht einen einheitlich gestalteten Welthandel vor, in dem alle Mitglieder nach dem Gebot der Meistbegünstigung die gleiche Behandlung beanspruchen können. Vorteile, die einer Partei gewährt werden, müssen danach in gleicher Weise auch anderen Mitgliedern der WTO eingeräumt werden. Mit anderen Worten wären alle Vergünstigungen, die die EU und das VK unter sich vereinbaren, auch allen anderen WTO-Mitgliedern einzuräumen. Allerdings macht Art. XXIV GATT davon eine Ausnahme für Fälle, in denen WTO-Mitglieder eine Zollunion oder eine Freihandelszone schaffen. Nach der Vorschrift kann man eine Zollunion als eine Zusammenlegung zweier Zollgebiete verstehen, bei der nach innen Zölle und Handelsbeschränkungen „für den Hauptteil des Außenhandels“ zwischen den Partnern beseitigt werden und nach außen „wesentlich gleiche Tarife und sonstige Bestimmungen“ (Art. XXIV Abs. 8 Buchst. a GATT) angewendet werden. Art. XXIV Abs. 5 GATT nimmt solche Vereinbarungen von der Meistbegünstigungspflicht aus. Über die Einhaltung der Voraussetzungen wacht ein Ausschuss für regionale Handelsabkommen der WTO, der allerdings die Gründung solcher Zollunionen nicht verhindern, sondern deren Tätigkeit nur fortlaufend überprüfen kann und bisher wenig wirksam geworden ist, da seine Entscheidungen im Konsens getroffen werden müssen. Daneben können Drittparteien der WTO gegen die ihrer Ansicht nach unberechtigte exklusive Begünstigung von Partnern einer Zollunion auf der Grundlage des Meistbegünstigungsgebotes Beschwerde vor der WTO-Streitschlichtungsorganen erheben. In ähnlicher Weise wie Zollunionen erlaubt Art. XXIV GATT auch sogenannte Freihandelszonen, bei denen die Beteiligten nach innen in gleicher Weise den Handel liberalisieren, nach außen aber unterschiedliche Zoll- und Einfuhrregelungen beibehalten.

b. Bedeutung für Marktzugang und Notwendigkeit von Grenzkontrollen

Der Begriff der Zollunion hat in der öffentlichen Diskussion über den Brexit früh eine große Rolle gespielt.

In einem frühen Stadium der Diskussion ist dabei oft das Schlagwort einer Zollunion gefallen. Eine Zollunion ist eine vergleichsweise vertiefte Form der wirtschaftlichen Beziehungen, bei der die wesentlichen Handelsbeschränkungen zwischen den Parteien abgebaut werden und im Außenverhältnis einheitliche Regeln und Verfahren für Einfuhr und Ausfuhr gelten. Der Binnenmarkt der EU ist als eine solche Zollunion verfasst. Daneben ist beispielsweise auch in dem später noch zu betrachtenden Assoziierungsabkommen der EU mit der Türkei eine Zollunion vorgesehen. In der Tat entspricht eine Zollunion nach innen der Vorstellung eines liberalisierten Handels zwischen der EU und dem VK, weil sie einen sehr weitgehenden Marktzugang verspricht. Ebenso bedeutsam ist die Einheitlichkeit nach außen: durch die Gleichartigkeit der Zölle und anderer Regelungen über die Einfuhr entfällt bei Zollunionen ein wesentlicher Grund für Grenzkontrollen: wo vergleichbare Bedingungen herrschen, muss an den inneren Grenzen - und im Fall des Brexit betrifft dies insbesondere die irischen Grenze – nicht mehr kontrolliert werden. Nur, wo andere Zölle oder Handelsbeschränkungen zur Anwendung gebracht werden, muss der Warenverkehr kontrolliert werden.

Allerdings erübrigt allein das Bestehen einer Zollunion an sich noch keine Grenzkontrollen. Für solche Kontrollen bestehen nämlich auch andere Anlässe, so etwa die Kontrolle der Einhaltung von Produktstandards oder die Durchsetzung des geistigen Eigentums.

c. Ergebnis

Nach den Vorgaben der WTO als globale Handelsordnung sind Regelungen für den Handel, die nur das Verhältnis zwischen der EU und dem VK betreffen sollen, an die Voraussetzungen des Art. XXIV GATT bzw. Art. V GATS gebunden. Eine Zollunion ist danach unter bestimmten Voraussetzungen möglich und stellt eine notwendige, aber noch nicht hinreichende Voraussetzung für die Abschaffung von Grenzkontrollen dar.

VI. Geordneter Brexit II: Der Entwurf des Austrittsvertrags mit dem Protokoll zu Irland/Nordirland nach dem Stand 17. Oktober 2019

Ein erster wesentlicher Schritt zur Regelung der Wirtschaftsbeziehungen zwischen der EU und dem VK soll mit dem Austrittsübereinkommen nach Art. 50 EUV gemacht werden. Ein solches Übereinkommen muss bis zum Ende der inzwischen auf den 31. Januar 2020 verlängerten Austrittsfrist in Kraft getreten sein. Bekanntlich haben die Parteien erstmals während der Regierungszeit unter der Premierministerin Theresa May ein solches Übereinkommen ausgehandelt, das allerdings nicht die Zustimmung des britischen Unterhauses fand. Dieser erste Abkommensentwurf ist in Verhandlungen zwischen der EU und Premierminister Boris Johnson geändert worden. Die Zustimmung des Unterhauses steht aber weiterhin aus.

a. Vorgeschichte: der „backstop“ in der ersten Fassung des Austrittsvertrages

Das Übereinkommen ist mit seinem umfangreichen Hauptteil kaum umstritten. Gegenstand der Kritik und der durch Premierminister Johnson bewirkten Änderungen ist das Protokoll zur Nordirlandfrage. Dieses Protokoll soll dem Interesse Rechnung tragen, Grenzkontrollen zwischen Nordirland und Irland im Interesse des Fortbestandes friedlicher Beziehungen zwischen den beiden Landesteilen über die Grenze hinweg zu vermeiden.

b. Von May zu Johnson: Maßgebliche konzeptionelle Änderungen

Der erste Übereinkommensentwurf sah zur Verhinderung von Grenzkontrollen einen sogenannten „*backstop*“ vor. Danach sollte mangels einer einvernehmlichen anderen Lösung auf unbeschränkte Zeit das gesamte VK in einer Zollunion mit der EU verbleiben, um - wie soeben erläutert - einen wesentlichen Grund für Grenzkontrollen zu beseitigen. Daneben sollte Großbritannien in vielen Bereichen weiterhin europäischem Recht folgen, oder zumindest insoweit keine Rückschritte vornehmen. In Nordirland sollten darüber hinaus weitere Regelungen und Standards der EU - im Umfang von ca. 80% des gesamten produktbezogenen Regelwerkes

der EU weiterhin anwendbar sein. Mit dieser gleichsam stufenweisen Anpassung an das EU-Regulierungsniveau wurde die Absicht verfolgt, einen Verzicht auf Kontrollen an der irischen Grenze zu ermöglichen.
In dem von Premierminister Johnson wesentlich initiierten zweiten Entwurf sind keine Zollunion mehr vorgesehen und kaum noch Verpflichtungen zur weiteren Anwendung von EU-Recht in Großbritannien vorgesehen. Stattdessen soll eine Zollabfertigung nach EU-Regeln zwischen Großbritannien und Nordirland vorgenommen werden. Nordirland soll demgegenüber weiterhin die europäischen Standards anwenden.

c. Übersicht: Konzeption und Regelungsstruktur

Sowohl der erste als auch der jetzt abgeschlossene zweite Entwurf für ein Austrittsabkommen[62] sehen zunächst eine Übergangszeit vor, die regelmäßig bis zum 31. Dezember 2020 dauern soll, aber einmalig um ein oder zwei Jahre verlängert werden kann, Art. 132 des Entwurfs. In dieser Übergangszeit soll das dann schon nicht mehr der EU angehörende VK die gesamte EU-Rechtsordnung weiter anwenden.
Nach Ablauf dieser Zeit sind für Großbritannien und Nordirland unterschiedliche Regelungen vorgesehen. Das ergibt sich aus dem Vertrag angefügten Protokoll zu Irland/ Nordirland:
Großbritannien unterliegt dann, abgesehen von einer gewissen Fortwirkung von Rechten des geistigen Eigentums lediglich noch Verpflichtungen im Hinblick auf die Kontrolle des Handels zwischen Großbritannien und Nordirland. Der Vertragsentwurf hebt zwar ausdrücklich hervor, dass Nordirland Teil des Zollgebietes des VK bleibt.[63] Trotzdem soll für Warenlieferungen von Großbritannien nach Nordirland EU-Zollrecht gelten und vom britischen Zoll durchgesetzt werden.[64]

[62] Abkommen über den Austritt des Vereinigten Königreichs Großbritannien und Nordirland aus der Europäischen Union und der Europäischen Atomgemeinschaft, ABl. C 384 I vom 12.11.2019, S. 1.
[63] Art. 4 des Protokolls.
[64] Art. 5 des Protokolls.

In Nordirland sollen - wie schon im vorherigen Entwurf - zahlreiche EU-Standards gelten und durchgesetzt werden, um eine Angleichung zu bewirken und Kontrollen an der irischen Grenze zu vermeiden.

d. Marktzugang und Zollregime

Für den Markzugang und das Zollregime ergibt sich daraus folgendes:

- In der Übergangszeit bleibt das gesamte VK Teil des europäischen Binnenmarktes.[65]
- Danach unterliegt der Handel zwischen dem VK und der EU - unter Einschluss Irlands - den WTO-Regeln.
- Für Waren, die von Großbritannien auf den Weg nach Nordirland gebracht werden, findet regelmäßig eine Einfuhrkontrolle und Zollabfertigung nach EU-Recht während der Passage statt. Von dort können diese Waren ohne weitere Grenzkontrolle die irische Grenze passieren.

e. Regulierungen im Hinblick auf Nordirland

Während der Übergangszeit ist das gesamte VK noch an die Regelungen des europäischen Binnenmarktes gebunden. Danach sieht der jetzige Entwurf des Austrittsübereinkommens im Gegensatz zu dem ersten Entwurf für Großbritannien keine allgemeinen und fortlaufenden Verpflichtungen mehr vor, EU-Standards anzuwenden. Da aber aus den geschilderten Gründen zahlreiche EU-Standards in Nordirland angewandt werden sollen, sind zahlreiche Verpflichtungen vorgesehen, europäische Regelungen in Bezug auf Nordirland zur Anwendung zu bringen.[66]

---

[65] Sie Art. 126 ff.

[66] In dem Protokoll heißt es dazu durchgehend, dass die benannten Regelungen der EU „shall apply to and in the United Kingdom in respect of Northern Ireland".

i. Wettbewerbsschutz (Wettbewerbs- und Subventionsrecht)

In Nordirland soll im Hinblick auf das europäische Wettbewerbsrecht nicht das Kartellrecht im engeren Sinne, aber das europäische Beihilfenrecht angewendet werden, Art. 10 iVm. Annex 5.

ii. Arbeits- und Sozialschutz

Im Bereich des Arbeits- und Sozialschutzes sollen im Hinblick auf Nordirland insgesamt sechs EU-Richtlinien zur Nichtdiskriminierung am Arbeitsplatz gelten, um den Vorgaben der Karfreitagsabkommen zu entsprechen, Art. 2 Abs. 1 und Annex 1 des Protokolls.

iii. Gesundheits-, Umwelt- und Verbraucherschutz

EU-Regelungen und Standards zum Gesundheits-, Umwelt- und Verbraucherschutz gelten für Nordirland in eingeschränktem Maße. Art. 7 des Protokolls bestimmt die Zulässigkeit des Inverkehrbringens von Waren und legt insoweit fest, dass diese sich nach dem Recht des VK und Art. 34 und 36 AEUV richten sollen. Art. 5 des Protokolls, der den Zoll und den Warenverkehr betrifft, verweist in seinem Abs. 4 auf Anhang 2, der einen umfangreichen Katalog von Vorschriften des Unionsrechts enthält, das im Hinblick auf Nordirland im VK Anwendung finden sollen. In Ziff. 1 - 7 wird der Unionszollrecht[67] und das Außenhandelsrecht der EU unter Einschluss von Regeln über den Schutz der finanziellen Interessen der EU[68] und bis hin zu Sonderregelungen für die Einfuhr aus bestimmten Staaten genannt.

In Ziff. 8 werden dann allgemeine Vorschriften im Hinblick auf Güter in Bezug genommen. Sie betreffen u.a. die Standardsetzung,[69] die Produktsicherheit[70] und die

---

67 U.a. der Unionszollkodex, Verordnung (EU) Nr. 952/2013, ABl. L 269 vom 10.10.2013, S. 1.

68 VO 883/2013 vom 11. September 2013 über die Untersuchungen des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF), ABl. L 248 vom 18.9.2013, S. 1. und VO 2988/95 über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften, ABl. L 312 vom 23.12.1995, S. 1.

69 U.a. die Richtlinie (EU) 2015/1535 vom 9. September 2015 über ein Informationsverfahren, ABl. L 241 vom 17.9.2015, S. 1.

70 Besonders die Richtlinie 2001/95/EG vom 3. Dezember 2001 über die allgemeine Produktsicherheit, ABl. L 11 vom 15.1.2002, S. 4.

Produkthaftung[71]. Ergänzend wird in Anhang 2 in einer Reihe von Rubriken für bestimmte Gütergruppen die Anwendbarkeit zahlreicher EU-Regelungen angeordnet. Dabei handelt es sich überwiegend um produktbezogene Standards. Im einzelnen sind folgende Rubriken aufgeführt:[72]

9. Kraftfahrzeuge, einschließlich land- und forstwirtschaftliche Zugmaschinen
10. Hebezeuge und Fördergeräte
11. Gasverbrauchseinrichtungen
12. Druckbehälter
13. Messgeräte
14. Bauprodukte, Maschinen, Seilbahnen, persönliche Schutzausrüstungen
15. Elektrische Betriebsmittel und Funkanlagen
16. Textilien, Schuhe
17. Kosmetika, Spielzeug
18. Sportboote
19. Explosivstoffe und pyrotechnische Gegenstände
20. Arzneimittel
21. Medizinprodukte
22. Substanzen menschlichen Ursprungs
23. Chemikalien und chemische Erzeugnisse
24. Pestizide, Biozide
25. Abfälle
26. Umwelt, Energieeffizienz
27. Schiffsausrüstung
28. Schienenverkehr
29. Lebensmittel - allgemein
30. Lebensmittel - Hygiene
31. Lebensmittel – Zutaten, Spuren, Rückstände, Vermarktungsnormen

[71] Richtlinie 85/374/EWG vom 25. Juli 1985 zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Haftung für fehlerhafte Produkte, ABl. L 210 vom 7.8.1985, S. 29.
[72] Numerierung wie im Vorschriftentext.

32. Lebensmittelkontaktmaterial
33. Lebensmittel - Sonstiges
34. Futtermittel – Erzeugnisse und Hygiene
35. Gentechnisch veränderte Organismen
36. Lebende Tiere, Zuchtmaterial und Erzeugnisse tierischen Ursprungs
37. Tierseuchenbekämpfung, Zoonosenbekämpfung
38. Kennzeichnung von Tieren
39. Tierzucht
40. Tierschutz
41. Pflanzengesundheit
42. Pflanzenvermehrungsmaterial
43. Amtliche Kontrollen, Veterinärkontrollen
44. Sanitäre und phytosanitäre Vorschriften – Sonstiges
45. Geistiges Eigentum
46. Fischerei und Aquakultur
47. Sonstiges[73]

Die vielen darüber hinausgehenden Regelungen des europäischen Rechts im Hinblick auf die genannten Politikbereiche werden insoweit nicht übernommen.

iv. Steuerrechtliche Koordination

Das Austrittsabkommen enthält eine Reihe von steuerrechtlichen Bestimmungen. Im Hinblick auf laufende Umsatzsteuer- und Verbrauchssteuer-Angelegenheiten bestimmt Titel III in Art. 51 ff. die Fortgeltung von entsprechenden europäischen Vorschriften mit Blick auf das Ende der Übergangszeit.
Das Protokoll Nordirland/Irland sieht in Art. 8 und Anhang 3 die Fortgeltung einiger EU-Regelungen im Hinblick auf Umsatz- und Verbrauchssteuern vor. Dies

[73] Hier werden u.a. Unionsrechtsakte zur gemeinsamen Marktorganisation für landwirtschaftliche Erzeugnisse, zur registrierung von Rohöleinfuhren, über die Überwachung von Barmitteln, Tabakeerzeugnisse, die Ausfuhr von Kulturgüter, Gütern mit doppeltem Verwendungszweck und Waffen angesprochen.

dient wesentlich dem Zweck, bei der direkten Verbringung von Waren von Großbritannien nach Nordirland die für die Einfuhr in den europäischen Binnenmarkt erforderlichen zoll- und steuerrechtlichen Anforderungen zu erfüllen.

f. Fortwirkende Rechte des geistiges Eigentums

Es ist darauf hinzuweisen, dass der Entwurf des Austrittübereinkommens auch nur sehr beschränkt Pflichten im Hinblick auf den Schutz geistigen Eigentums enthält. Art. 54 sieht insofern vor, dass auf der Grundlage von Unionsrecht bestehende Rechte nach der Übergangszeit im VK nach dortigen Vorschriften neu registriert oder jedenfalls benutzt werden können. Dies gilt insbesondere auch für geographische Herkunftsangaben, wobei das VK die Verpflichtung übernommen hat, für Ausgestaltung und Umfang dieser Rechte bestimmte Mindestvoraussetzungen nach dem Unionsrecht weiterhin zu garantieren.

vi. Institutioneller Rahmen des Protokolls und Regelungsbefugnisse

Der Entwurf des Austrittsabkommens und das angehörige Protokoll Irland/Nordirland sehen eine Reihe von Institutionen vor, die die Umsetzung der Bestimmungen überwachen sollen und gegebenenfalls auch diese Bestimmungen in einem beschränkten Rahmen ändern können. Übergeordnete Bedeutung hat dabei der Gemeinsame Ausschuss (Joint Committee, Art. 164 ff und Verfahrensordnung in Anhang VIII). Er soll mindestens einmal jährlich tagen. Er hat die Kompetenz, in den im Austrittsabkommen und dem Protokoll vorgesehenen Fällen Entscheidungen und Empfehlungen abzugeben, die für die EU und das VK bindend sind (Art. 166). Ebenso kann der gemeinsame Ausschuss in dem ihm in dem Abkommen eingeräumten Einzelfällen Änderungen und weitere Bestimmungen vornehmen (Art. 164 Abs. 4 Buchst. f). Daneben obliegt ihm die Aufsicht über sechs besondere Ausschüsse, die nach dem Abkommen eingesetzt werden sollen (Art. 165 Abs.1) und die ähnliche, aber untergeordneten Kompetenzen wahrnehmen sollen.

vii. Umsetzung und Durchsetzungsmechanismen

1. Verwaltungsarrangements

Während der Übergangszeit, in der das gesamte Unionsrecht Anwendung findet, obliegt dessen Anwendung und Ausführung in gleicher Weise wie zu Zeiten der Mitgliedschaft den zuständigen Organen und Behörden des VK. Diese unterliegen insoweit in vollem Umfang der Aufsicht und der Durchsetzung durch Organe der EU, Art. 131.

Nach der Übergangszeit sieht das Protokoll Nordirland/Irland vor, dass die Behörden („authorities“) des VK für die Umsetzung und Anwendung des für anwendbar erklärten Unionsrechts verantwortlich sind.

2. Streitschlichtung und Durchsetzung

Während der Übergangszeit unterliegt das VK im Ganzen der Jurisdiktion des Europäischen Gerichtshofes, Art. 131.

Danach gilt ein besonderes Streitschlichtungsfahren, Art. 168 und Annex IX. Es sieht Konsultationen, Art. 169 und ein Schiedsverfahren, Art. 170, vor. Haben die Konsultation nach drei Monaten kein Ergebnis erbracht, können die EU oder das VK beim allgemeinen Ausschuss die Einsetzung eines Schiedsgerichts beantragen, für das jede Seite zwei Persönlichkeiten von einer Liste von 25 Personen auswählen kann, die der allgemeine Ausschuss mit Inkrafttreten des Übereinkommens auf der Grundlage von Nominierungen beider Seiten zusammenstellt. Für das Schiedsgericht gelten Verfahrensregeln nach Art. 172 und Teil A des Anhangs IX. Es soll innerhalb eines Jahres eine Entscheidung fällen, Art. 173 Abs. 1. Bei Fragen zur Auslegung des Unionsrechts ist eine Vorlage beim Europäischen Gerichtshof vorgesehen. Die Entscheidung des Schiedsgerichts ist bindend. Für ihre Umsetzung ist eine im einzeln festzulegende Umsetzungsfrist vorgesehen, Art. 176. Im Falle der Versäumung der Umsetzungsfrist oder einer ungenügenden Umsetzung kann das Schiedsgericht eine Entschädigung oder eine Geldstrafe verhängen, Art. 178 Abs. 1. Falls die verpflichtete Partei weiterhin untätig bleibt, kann die obsiegende Partei am Ende auch Verpflichtungen, die ihr aus dem Übereinkommen und anderen Regeln obliegen, aussetzen, Abs. 2. Dieses Streitschlichtungsverfahren hat für die EU und das VK ausschließlichen Charakter, Art. 168.

3. Mögliche Rechtsschutzmöglichkeiten nach EU- und zukünftigem Recht des VK

Während der Übergangszeit besteht Rechtsschutz nach den Unionsregeln. Dies schließt Klagen von natürlichen und juristischen Personen nach den allgemeinen Regeln des Unionsrechts ein. Nach dem Ende der übergangsweisen allgemeinen Weitergeltung des Unionsrechts gilt dies nur noch eingeschränkt: Nach Art. 4 sollen die in dem Austrittsübereinkommen einbezogenen Vorschriften des Unionsrechts die gleichen Rechtswirkungen wie in der Union haben, Art. 4 Abs. 2. Dies gilt auch für dazu ergangene europäische Rechtsprechung und für die Auslegungsmethoden, Abs. 3 bis 5. Dieses anwendbare Unionsrecht hat Vorrang vor abweichendem Recht des VK, Abs. 2. Natürliche und juristische Personen sollen sich unter den allgemeinen Grundsätzen auf die Vorschriften berufen können, Art. 4 Abs. 1 Unterabs. 1. Damit können sich natürliche und juristische Personen aus der EU vor Behörden und Gerichten des VK auf die weiter anwendbaren Regeln des Unionsrechts direkt berufen.

Darüber hinaus ist anzunehmen, dass sich natürliche und juristische Personen auf das in Bezug genommene Unionsrecht auch vor europäischen Gerichten berufen können. Es kommt ebenso in Betracht, dass sie sich zumindest in der EU auf Bestimmungen des Austrittsvertrages selbst berufen können. Dieses Übereinkommen wird bei seinem Inkrafttreten Bestandteil der Unionsrechtsordnung. Seine Regelungen können von natürlichen und juristischen Personen in Anspruch genommen werden, soweit auf sie die Regelungen direkt anwendbar sind.

f. Politischer Gestaltungsspielraum

Die Spielräume für eine Änderung des Entwurfes des Austrittsabkommen sind eng, für die politische Erklärung aber etwas weiter gesteckt.

i. Mögliche Änderungen des Austrittsabkommens

Nach Art. 50 EUV soll der Austritt aus der EU in seinen Modalitäten vertraglich zwischen der EU und dem austrittswilligen Mitgliedstaat geregelt werden. Dafür gelten besondere Verfahrensvorschriften nach Abs. 4. Allerdings ist diese Form der vertraglichen Regelung des Austritts an die Austrittsfrist nach Abs. 3 gebunden.

Nach Verlängerungen gem. Art. 50 Abs. 3 EUV ist die Austrittsfrist nunmehr auf den 31. Januar 2020 festgelegt worden. Gelingt es bis dahin nicht, das Abkommen in Kraft zu setzen, kommt es zu einem ungeregelten Austritt in dem Sinne, dass die europäischen Verträge auf den Mitgliedstaat keine Anwendung mehr finden. Unter Berücksichtigung der Tatsache, dass das Austrittsabkommen zu seiner Inkraftsetzung der Ratifikation beider Seiten bedarf, ist das Zeitfenster für eine nochmalige Verhandlung unter Zugrundelegung der zur Ratifikation erforderlichen Beschlussfassung auf beiden Seiten sehr eng.

ii. Mögliche Änderungen der politischen Erklärung

Die neben dem Austrittsabkommen vorgesehene und darauf bezogene politische Erklärung ist demgegenüber vermutlich einfacher zu ändern, weil sie nicht in gleicher Weise einem förmlichen Beschlussfassungsverfahren unterliegt. Sie ist allerdings rechtlich nicht verbindlich.

iii. Mögliche Gesetzesänderungen des VK nach einem No-Deal-Brexit

Wie oben ausgeführt wurde (s.o. III.), will das VK ein sogenanntes Austrittsgesetz (*withdrawal bill*) erlassen, nach dem mit dem Austritt aus der EU zunächst und zur Vermeidung eines Regelungsvakuums nahezu das gesamte europäische Recht in nationales Recht übernommen werden soll. Es ist vorgesehen, dass der britische Gesetzgeber dann schrittweise diese Vorschriften abändert. Daneben sieht das Austrittsgesetz in weitem Umfang auch ein Recht der Regierung vor, Änderungen an dem in nationales Recht übernommenen ursprünglichen EU-Rechts vorzunehmen, wobei wiederum dem Parlament ein Recht zukommen soll, diese Änderungen zu beanstanden und rückgängig zu machen.

g. Konkrete Auswirkungen des Szenarios auf die Wirtschaftsregionen in NRW (nach Branchen)

Da der Entwurf des Austrittsvertrages keine besonderen Zugeständnisse im Bereich des Marktzugangs vorsieht und bis auf die geschilderte Anwendung von Unionsrecht in Nordirland keine Verpflichtungen im Hinblick auf Regulierungen enthält,

weichen die Auswirkungen nicht wesentlich von der Bestandsaufnahme zu einem ungeordneten Brexit unter IV e ab.

h. Abschließende Würdigung

Es sei darauf hingewiesen, dass mit dieser Feststellung die Bedeutung des Austrittsvertrages in seinen vielen sonstigen Teilen nicht in Abrede gestellt wird. Ebenso gilt freilich, dass mit der jetzt gefundenen Regelung für Nordirland der wichtige Schutz des europäischen Binnenmarktes zunächst in den Händen der britischen Behörden liegt, die nicht nur das EU-Zollrecht und Außensteuerrecht, sondern in Nordirland auch umfangreiche Teile des Unionsrechts ausführen und wirksam anwenden müssen.

VII. Geordneter Brexit III: Ein „tiefes“ Freihandelsabkommen – am Beispiel des CETA

In der Diskussion über die Regelungen der zukünftigen Beziehungen zwischen der EU und den VK wird als Modell oft auf das umfassende Wirtschafts- und Handelsabkommen (CETA) zwischen Kanada einerseits und der EU und ihren Mitgliedstaaten andererseits[74] hingewiesen. Das Übereinkommen ist nach acht Jahren Verhandlungen von der EU und Kanada am 30. Oktober 2016 abgeschlossen worden und wird im Hinblick auf die noch ausstehende Ratifikation durch die Mitgliedstaaten zunächst nur in Teilen vorläufig angewendet. Das Übereinkommen gilt als Modell, weil es den am weitesten fortgeschrittenen Stand der Handelsabkommen der EU wiedergibt und weil Kanada im Hinblick auf die wirtschaftlichen, rechtlichen, politischen und kulturellen Rahmenbedingungen unter allen anderen Partnern, mit denen die Union Handelsverträge geschlossen hat, mit dem VK am besten vergleichbar ist.

[74] ABl. L 11 vom 14.1.2017, S. 23–1079.

a. Marktzugang und Zollregime

Im Hinblick auf den Marktzugang beschränkt sich das Abkommen im Einklang mit sämtlichen Handelsabkommen, die in jüngerer Zeit zwischen verschiedenen Staaten bzw. der EU abgeschlossen worden sind auf den Warenhandel und Dienstleistungen. Daneben wird im beschränkten Umfang eine Investitionsfreiheit gewährleistet. Im Hinblick auf den Zugang zum Dienstleistungsmarkt und zum Investitionsmarkt wird in unselbstständiger und beschränkter Form zum Teil auch eine Personenmobilität und der freie Kapital- und Zahlungsverkehr gewährleistet. damit bleibt gegenständlich die Regelung des Marktzugangs nach dem Abkommen deutlich gegenüber der Gewährleistung der vier Grundfreiheiten im Rahmen des europäischen Binnenmarktes zurück. Darüber hinaus sind diese beschränkten Marktzugangsgewährleistungen nicht als individuelle Freiheiten, sondern als zwischenstaatliche Pflichten ausgestaltet auf die sich – wie auch auf alle anderen Regelungen des Übereinkommens im Übrigen – natürliche und juristische Personen nicht direkt berufen können, wie Art. 30.6 ausdrücklich klarstellt.
Im Hinblick auf das Zollregime begründet die das Übereinkommen – wiederum im Einklang mit anderen moderneren Handelsabkommen – keine Zollunion, sondern lediglich eine Freihandelszone, Art. 1.4.in diesem Sinne ist eine Liberalisierung des Warenhandels, Art. 2.1 durch den Abbau und die Beseitigung von Einfuhrzöllen nach Maßgabe bestimmter Stufenpläne vorgesehen, Art. 2.4 und Anhang 2-A.
Darüber hinaus sieht das Übereinkommen auch eine Liberalisierung des Dienstleistungshandels vor, Art. 9.1 ff. Im Hinblick auf den Marktzugang sollen insoweit Beschränkungen nach der Anzahl der Dienstleister, des Gesamtwerts der Dienstleistungsgeschäfte oder des Betriebsvermögens bzw. eine Beschränkung der Gesamtzahl der Dienstleistungen abgeschafft und zukünftig verboten sein, Art. 9.6.

b. Regulierungsbereiche

i. Wettbewerbsschutz (Wettbewerbs- und Subventionsrecht)

Neuere Handelsabkommen folgen in der Struktur eng dem WTO Recht und verweisen auf dessen Regelungen und ergänzen diese. In diesem Sinne enthält das

dritte Kapitel Regelungen über Antidumping und Subventionen, die die Regelungen der WTO bestätigen, konkretisieren und weitere ausführende Vorschriften, insbesondere zu den Verfahren und zur Zusammenarbeit zwischen den Parteien enthalten. Wie oben bereits ausgeführt worden ist, kann das Antidumping als eine Art minderes Funktionsäquivalent zum Wettbewerbsrecht angesehen werden, weil es eine besondere Art der Wettbewerbsverzerrung, nämlich die Preisunterbietung unter bestimmten Umständen abwehren kann. In seiner Substanz gehen die entsprechenden Vorschriften allerdings kaum über das WTO-Recht hinaus. Dasselbe gilt für das im gleichen Kapitel angesprochene Subventionsrecht. Zu der geringen Bedeutung dieser Regelungen des CETA in dem hier untersuchten Zusammenhang trägt weiter bei, dass die Regelungen von der Streitschlichtung und Durchsetzung nach dem Übereinkommen ausgenommen sind, Art. 3.7.

Über das Recht der WTO hinausgehend spricht allerdings CETA in einem gesonderten Kapitel, dem Kapitel 17, die Wettbewerbspolitik an. In den Vorschriften wird die Bedeutung eines freien und unverfälschten Wettbewerbs und die Notwendigkeit hervorgehoben, dass jede Vertragspartei entsprechende Maßnahmen dazu trifft. Im Übrigen wird auf das Abkommen zwischen den Europäischen Gemeinschaften und der Regierung von Kanada über die Anwendung des Wettbewerbsrechts vom 17. Juni 1999 verwiesen[75], dass in dem oben dargestellten Sinne wesentlich eine Verfahrenskooperation regelt. Insgesamt geht CETA damit kaum über den Stand des WTO-Rechts und das bereits 1999 geschlossene Wettbewerbsübereinkommen hinaus.

ii. Arbeits- und Sozialschutz

Über das Recht der WTO hinausgehend enthält CETA wie viele modernere Freihandelsabkommen auch Regeln über Arbeit und Sozialstandards. Sie finden sich in einem gesonderten Kapitel 23 über „Handel und Arbeit". Grundlegend gehen diese Regelungen von den Standards und Vorgaben der ILO aus, Art. 23.3, wobei die Erklärung der ILO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit aus dem

---

75 Abl. EG v. 10.7.1999 L 175/50.

Jahr 1998 und die Erklärung über soziale Gerechtigkeit für eine faire Globalisierung von 2008 und schließlich die Agenda für menschenwürdige Arbeit ausdrücklich genannt und ihre jeweiligen Einzelaussagen explizit ausgeführt werden. Ausdrücklich wird auch noch eine Ratifizierung der grundlegenden ILO-Übereinkommen gefordert. Das Kapitel enthält weitere Verpflichtungen im Hinblick auf eine Aufrechterhaltung dieses Schutzniveaus, Art. 23.4 und über die Einrichtung und Beibehaltung von Durchsetzungsverfahren, Verwaltungsverfahren und einer Überprüfung des Verwaltungshandelns, Art. 23.5. Daneben ist eine intensive Kooperation vorgesehen, Art. 23.7. Als Erfolg dieser Regelungen kann man den Verweis auf die internationalen Arbeitsstandards sehen, die im Falle Kanadas eine nicht geringe Rolle spielten, weil das Land bis dahin nur eine kleine Anzahl von ILO-Standards ratifiziert hatte. weiterhin ist die Kooperation und die besondere Form der Streitschlichtung hervorzuheben, wobei diese, etwa im Gegensatz zu ähnlichen Regelungen in US-amerikanischen Handelsabkommen kaum richtig gehende Sanktionen kennt.

iii. Gesundheits-, Umwelt- und Verbraucherschutz

Auch im Hinblick auf den Gesundheits-, Umwelt- und Verbraucherschutz folgt CETA dem Muster einer Bezugnahme auf bestehendes WTO-Recht mit weiteren Konkretisierungen und zusätzlichen Regelungen im Bereich der Verfahren der Zusammenarbeit und seine Institutionen. In diesem Sinne widmet sich das Übereinkommen in zwei Kapiteln dem SPS-Übereinkommen und dem TBT-Übereinkommen und enthält entsprechende weitergehende Vorschriften. Mit diesen Regelungen, die zunächst gesundheitspolizeiliche und pflanzenschutzrechtliche Maßnahmen bzw. technische Handelsbarrieren betreffen, werden zu einem gewissen Grade auch Belange des Schutzes der menschlichen Gesundheit und der Umwelt angesprochen. Wie oben schon ausgeführt worden ist, kennt das WTO-Recht kann selbstständigen Schutz der Verbraucher dient aber in den Überschneidungsbereichen mit dem Gesundheit- und Umweltschutz auch Zwecken des Verbraucherschutzes. Insgesamt gehen die hier getroffenen Regelungen nicht nennenswert über das Schutzniveau der WTO-Übereinkommen hinaus und sind ihrerseits von der Durchsetzung und Streitschlichtung im CETA ausgenommen.

Im Bereich des Umweltschutzes verfügt das CETA allerdings daneben noch über eine gesonderte Regelung in Kapitel 24. Die Regelungen tragen der Bedeutung des Umweltschutzes und seiner Berücksichtigung im internationalen Handel Rechnung und bekräftigen ein Recht der Parteien, zum Schutz von Umwelt und Gesundheit Regeln zu erlassen. In einem weiteren Schritt wird auf internationale Umweltübereinkommen Bezug genommen, wobei die Parteien zu deren Einhaltung aufgerufen werden, Art. 24.4 Abs. 2 Buchst. a. Das Kapitel enthält aber keine Auflistung relevanter Umweltübereinkommen oder eine Verpflichtung, diesen beizutreten. Neben Sondervorschriften für den Handel in bestimmten Bereichen sieht es Umweltkapitel eine intensivierte Zusammenarbeit und wiederum eine besondere Form der Durchsetzung und Streitschlichtung vor, die derjenigen im Kapitel über Handel und Arbeit entspricht, wie es oben dargestellt worden ist.

iv. Steuerrechtliche Koordination

Über den Rahmen des WTO-Rechts hinausgehend enthält das CETA auch Regelungen im Hinblick die auf die Besteuerung, Art. 28.7. Mit ihnen wird die Kompetenz der beiden Parteien unterstrichen, Steuerfragen selbstständig zu regeln, wobei auch Maßnahmen zur Steuervermeidung oder – Umgehung ausdrücklich genannt sind, Art. 28.7 Abs. 2. Andererseits wird auf den Vorrang anderer vertraglicher Vereinbarungen zwischen den Parteien im Hinblick auf Steuerfragen verwiesen, Abs. 3. Damit erweisen sich die Vorschriften insgesamt im Hinblick auf die hier verfolgte Perspektive als wenig aussagekräftig.

v. Durchsetzungsmechanismen

1. Der Streitbeilegungsmechanismus des CETA-Abkommens

Die meisten anderen internationalen Handelsabkommen sieht auch CETA ein eigenes System der Durchsetzung und Streitschlichtung vor, dass weitgehend der WTO-Streitschlichtung angenähert ist, allerdings keine Berufungsinstanz kennt. Dieser Streitschlichtungsmechanismus kann bei möglichen Verletzungen von Pflichten unter dem CETA angerufen werden, wobei – wie oben angegeben – für eine Reihe von einzelnen Regelungsabschnitten des Übereinkommens von dieser Form der Streitschlichtung ausgenommen sind.

2. Besondere Mechanismen für die Regelungen zu Arbeits- und Umweltstandards

Das Kapitel über Handel und Arbeit enthält darüber hinaus einen eigenen Durchsetzungs – bzw. Streitbeilegungsmechanismus, der in einem ersten Schritt Konsultationen, Art. 23.9 und im zweiten Schritt dann die Einsetzung einer Sachverständigengruppe vorsieht, Art. 23.10. Diese Sachverständigengruppe ist einem Schiedsgericht vergleichbar. Nach einem innerhalb von 120 Tagen vorzulegenden Zwischenbericht soll die Sachverständigengruppe nach weiteren 60 Tagen einen Abschlussbericht vorlegen, der Sachverhaltsfeststellungen, Feststellungen über die Einhaltung der Verpflichtungen aus dem Kapitel und Empfehlungen enthalten soll. Wird ein Verstoß festgestellt, so sollen die Parteien von CETA Gespräche im Hinblick auf geeignete Maßnahmen und einen möglichen Aktionsplan erarbeiten. Auf diese Art und Weise soll eine Lösung der Streitigkeit gefunden werden, wobei der Ausschuss für Handel und nachhaltige Entwicklung von CETA und die mit dem Abkommen anzusetzenden zivilgesellschaftlichen Gruppen auf jeder Seite sowie dem zivilgesellschaftlichen Forum unter dem Übereinkommen einbezogen sein sollen. Darüber hinausgehende Durchsetzungsmaßnahmen, wie etwa Zahlungen, Strafzahlungen oder gar die Aussetzung von Verpflichtungen sind nicht vorgesehen. Dieses besondere Durchsetzungs- und Streitbeilegungsverfahren ist auch abschließend.

Für das Kapitel über Handel und Umwelt ist ein ähnliches besonderes Streitschlichtungsverfahren vorgesehen.

3. Residuale Kompetenzen der WTO-Streitschlichtung

Weil CETA im Einklang mit vielen anderen modernen Handelsabkommen vielfach auf Regelungen der WTO verweist, kommt insoweit neben der Streitschlichtung im Übereinkommen das WTO-Streitbeilegungsverfahren in Betracht, weil oft die mögliche Verletzung einer Verpflichtung unter CETA mit einer möglichen Verletzung auch von WTO-Regeln einhergeht. Für die letztgenannten Fälle steht in der Tat der Weg zur WTO-Streitbeilegung uneingeschränkt offen. Dies hat in der Vergangenheit mehr als einmal auch zu parallelen Verfahren geführt und der mehrfach

im CETA Abkommen für bestimmte Falle vorgesehene Ausschluss der Streitschlichtung unter dem Übereinkommen selbst ist wesentlich dem Interesse geschuldet, solche doppelten Verfahren zu vermeiden.

c. Politische Gestaltungsoptionen

Wenn man das CETA-Übereinkommen als Muster für die Regelung der zukünftigen Wirtschaftsbeziehungen zwischen der EU und dem VK versteht, liegt es nahe, im Hinblick auf die andere Situation eine Reihe von Ergänzungen und Änderungen vorzunehmen.

1. Einbeziehung des Verbraucherschutzes

Im Hinblick auf die lange Tradition des Verbraucherschutzes in der EU während der Mitgliedschaft des VK läge es nahe, ein zusätzliches Kapitel über Verbraucherschutz vorzusehen, wobei es allerdings bedauerlicherweise bisher noch kein Beispiel für eine selbstständige und eigenständige Regelung des Verbraucherschutzes in Handelsabkommen und im internationalen Recht überhaupt gibt.

2. Verstärkung des Arbeits- und Sozialschutzes und angepasste Formen der Durchsetzung

Weiterhin wäre zu empfehlen, die Rechtsdurchsetzung im Hinblick auf die Verpflichtungen in den Kapiteln über Handel und Arbeit und Handel und Umwelt zu verstärken. Hier gehen andere Handelsabkommen weiter und sehen etwa Kompensationen und ähnliche Zahlungen vor. Ferner wäre eine Verpflichtung des VK denkbar, die revidierte Fassung der europäischen Sozialcharta zu ratifizieren.[76]

[76] Siehe oben, IV d ii 3.

3. Bezugnahme auf internationale Umweltübereinkommen

Weiterhin könnte man das Kapitel über Handel und Umwelt um eine Regelung ergänzen, die auf eine Reihe besonders wichtiger internationaler Umweltübereinkommen Bezug nimmt und beide Seiten verpflichtet diese zu ratifizieren bzw. nicht aufzukündigen.

4. Regelung des digitalen Handels und des Datenschutzes

Schließlich könnte man im Einklang mit anderen moderneren Handelsabkommen weitere Regeln für den digitalen Handel vorsehen und eine Garantie für den Datenschutz anfügen.

d. Konkrete Auswirkungen des Szenarios auf die Wirtschaftsregionen in NRW (nach Branchen)

Mit seiner Liberalisierung der Zugänge zu Güter- und Dienstleistungsmärkten würde eine dem CETA entsprechende Regelung der Wirtschaftsbeziehungen zwischen der EU und dem VK den Wettbewerbsdruck auf Unternehmen in der nordrhein-westfälischen Wirtschaftsregion erhöhen, ohne dass auf der anderen Seite ein dem *level playing field* entsprechende wirksame Gewährleistung eines über die WTO-Regeln und die anderen völkerrechtlichen Bindungen hinausgehendes Regulierungsniveau gewährleistet wäre. In Anbetracht der völlig anderen Wettbewerbssituation zwischen Kanada und dem VK müsste ein Abkommen auf der Grundlage des CETA-Textes im Hinblick auf die verschiedenen Bereiche der Regulierung entscheidend verstärkt werden.

e. Abschließende Würdigung

Das CETA-Übereinkommen bringt eine Marktöffnung mit sich, während es im Hinblick auf das Regulierungsniveau kaum über die WTO-Regeln und andere internationale Vereinbarungen im Bereich des Arbeits- und Umweltschutzes hinausgeht.

VIII. Geordneter Brexit IV: Mitgliedschaft des VK im EWR – die höchste Integrationsstufe[77]

Als viertes Szenario geordneter zukünftiger wirtschaftsvölkerrechtlicher Beziehungen zwischen der EU und dem VK sollen hier ein hypothetischer Beitritt des VK zum Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) (a.) auf der Seite der sog. EWR-EFTA-Staaten (b.) und die daraus folgenden Auswirkungen auf die Wirtschaftsregion NRW gewürdigt werden (c.).

a. Die sog. EU-Binnenmarktassoziierung im EWR

Zunächst bedarf die spezifische rechtliche Konstruktion des EWR hier einiger Erörterung.

i. Allgemeines

Der EWR basiert im Wesentlichen auf dem Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR-A) aus dem Jahr 1992 (in Kraft getreten am 1.1.1994),[78] einem völkerrechtlichen Vertrag, der im Ursprung auf die wirtschaftspolitische Annäherung der Europäischen Gemeinschaften (EG) und ihren Mitgliedstaaten auf der einen und den Mitgliedstaaten der Europäischen Freihandelsassoziation (*European Free Trade Association*, EFTA[79]) auf der anderen Seite zurück geht. Heute gilt das EWR-A nach zahlreichen Änderungen in der Organisations- und Mitgliederstruktur der ursprünglichen Beteiligten zwischen der EU (EU) – als Rechtsnachfolgerin der EG – und ihren (noch) 28 Mitgliedstaaten sowie den EFTA-Mitgliedstaaten Norwegen, Island und Liechtenstein (EWR-EFTA-Staaten). Mit seinen insgesamt 31 zum großen Teil äußerst wirtschaftsstarken Mitgliedstaaten bildet der EWR eine der größten Freihandelszonen der Welt.

---

[77] Beruht auf *Holterhus* in Krenzler/Herrmann/Niestedt, XIII. 132a.

[78] ABl. 1994 L 1, 3.

[79] Für einen Überblick der EFTA s. *Epiney* in Hatje/Müller-Graff EnzEuR Bd. 1 § 26.

ii. Der EWR als spezifische Form der Wirtschaftsintegration

Der EWR ist eine besonders ambitionierte und spezifische Form der völkerrechtlichen Wirtschaftsintegration. Diese ist im Wesentlichen geprägt durch eine von der EU-Mitgliedschaft unabhängige Erstreckung des EU-Binnenmarktes auf die im EWR assoziierten EWR-EFTA-Staaten (sog. „EU-Binnenmarktassoziierung"). Dabei ermöglicht die rechtliche Konstruktion des EWR-A eine nahezu vollständige Integration in den EU-Binnenmarkt, ohne die sich aus der EU-Mitgliedschaft (und den damit verbundenen supranationalen Strukturen der EU) ergebenden Souveränitätseinbußen, zugleich aber auch ohne die aus der EU-Mitgliedschaft folgenden Einwirkungsmöglichkeiten auf die Gestaltung des EU-Binnenmarktes.[80]

Dieser spezifischen Form der völkerrechtlichen Wirtschaftsintegration geschuldet, ist das EWR-A durch zwei (mitunter antagonistisch wirkende) Leitprinzipien geprägt: Homogenität und Autonomie.[81] Das Leitprinzip der Homogenität zeigt sich maßgeblich in vier Aspekten: erstens, der Rolle des EU-Binnenmarktrechts als Ausgangspunkt der materiell-rechtlichen Grundstruktur des EWR-A, zweitens, der dynamisch-fortlaufenden Angleichung des EWR-Rechts an etwaige Fortentwicklungen des binnenmarktrelevanten Unionsrechts, drittens, der Sicherung einer gleichbleibend einheitlichen Auslegung und Anwendung von Unions- und EWR-Recht im gesamten EWR, sowie, viertens, der Rechtspflicht der EWR-EFTA-Staaten, das EWR-Recht auch in ihre nationalen Rechtsordnungen umzusetzen. Auch das Leitprinzip der Autonomie manifestiert sich in vier wesentlichen Aspekten: erstens, der Abwesenheit einer supranationalen Rechtsnatur des EWR-A, zweitens, der im Grundsatz nicht vorhandenen völkerrechtlichen Verpflichtung der EWR-Vertragsparteien zur unionsrechtskonformen Fortentwicklung des EWR-A, drittens, dem stark begrenzten Einfluss der EWR-EFTA-Staaten auf die binnenmarktrelevante Rechtssetzung innerhalb der EU sowie, viertens, der nach Hoheitsgebieten getrennten Überwachung des EWR (insbesondere in einer institutionellen sog. „Zwei-Pfeiler-Struktur").

---

[80] *Arnesen et al.* in EEA Commentary, Introduction S. 1 (Rn. 1 ff.).
[81] S. *Mech* S. 87 ff., 125 ff.

Die letztgenannte Zwei-Pfeiler-Struktur stellt dabei die wichtigste Besonderheit der institutionellen Ausgestaltung des EWR-A dar. Neben einigen durch das EWR-A selbst errichteten (aber nur begrenzt ermächtigten) gemeinsamen EWR-Organen, wird der EWR im Wesentlichen durch den nach Hoheitsgebieten getrennten Rückgriff auf Organe der EU einerseits (sog. „EU-Pfeiler“) und der EWR-EFTA-Staaten andererseits (sog. „EWR-EFTA-Pfeiler“) getragen. Während seitens der EU die EU-Kommission und der EuGH für Überwachung und Vollzug des EWR-Rechts sowie die damit verbundenen gerichtsförmigen Verfahren zuständig sind, kommen diese Aufgaben im Hoheitsgebiet der EWR-EFTA-Staaten der zu diesem Zweck spiegelbildlich errichteten EFTA-Überwachungsbehörde und dem EFTA-Gerichtshof zu.

Das operative Herzstück des EWR-A bildet jedoch der bereits genannte Mechanismus der dynamisch-fortlaufenden Angleichung des EWR-A sowie der Rechtsordnungen der EWR-EFTA-Staaten an den jeweils aktuellen Stand des EU-Binnenmarktrechts. Der Mechanismus der dynamisch-fortlaufenden Angleichung des EWR-A sowie der Rechtsordnungen der EWR-EFTA-Staaten an das jeweils aktuelle binnenmarktrelevante EU-Sekundärrecht funktioniert in Kürze wie folgt: Entsteht innerhalb der EU neues binnenmarktrelevantes EU-Sekundärrecht, so wird selbiges durch Beschluss des Gemeinsamen EWR-Ausschusses zuerst in die Anhänge des EWR-A überführt und in der Folge durch die EWR-EFTA-Staaten in ihre jeweiligen nationalen Rechtsordnungen umgesetzt. Der Prozess untergliedert sich damit in drei relevante Phasen: Die EU-interne Sekundärrechtssetzung, die Überführung des EU-Sekundärrechts in das EWR-A, die sog. „*mirror legislation*“[82] sowie die Umsetzung des geänderten EWR-Rechts in die Rechtsordnungen der EWR-EFTA-Staaten. Alle drei Phasen sind dabei völkerrechtlich durch das EWR-A determiniert oder zumindest überformt.

[82] So bspw. *Baudenbacher* 3 Colum. J. Eur. L. 2 (1997), 169 (193) oder *Toledano Laredo* 29 CMLR 6 (1992), 1199 (1205 f.). *Bruha* 46 Aussenwirtschaft 1 (1991), 349 (356) spricht hingegen von einem „heterogenen Nachvollzug“.

Der EWR stellt ein im internationalen Vergleich in Konstruktion und Integrationstiefe einzigartiges Modell der zwischenstaatlichen Wirtschaftsintegration dar. Dabei verbleibt der EWR allerdings auf der Integrationsstufe der Freihandelszone. Insbesondere eine Zollunion im Sinne eines gemeinsamen Außenzolltarifs gegenüber Drittstaaten bildet er nicht. Auch weitere stützende Aspekte des EU-Binnenmarktes wie etwa eine gemeinsame Außenhandelspolitik, eine gemeinsame Agrar- und Fischereipolitik, eine gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, eine vertiefte Zusammenarbeit im Bereich Justiz und Inneres (wobei alle EWR-EFTA-Staaten jedoch Teil der Schengener Abkommen sind) sowie eine wirtschafts- und währungspolitische Zusammenarbeit finden im Rahmen des EWR nicht statt.

iii. Materielle Inhalte der wirtschaftlichen Integration im EWR

Der EWR unternimmt, wie erläutert, die völkerrechtliche Ausweitung des bereits existierenden EU-Binnenmarktes auf die EWR-EFTA-Staaten. Das zwischen der EU (und ihren Mitgliedstaaten) einerseits und den EWR-EFTA-Staaten andererseits geschlossene EWR-A schafft dementsprechend kein genuin eigenes materielles Binnenmarktrecht, sondern entlehnt es weitestgehend dem insoweit bereits existierenden EU-Binnenmarktrecht.[83]

Diese völkerrechtliche Entlehnung geschieht dabei auf dreierlei Art. Erstens hat das in 1992 unterzeichnete EWR-A die zum damaligen Zeitpunkt wesentlichen primär- und sekundärrechtlichen Bestimmungen des EU-Binnenmarktrechts nahezu wortgleich übernommen. Zweitens sieht das EWR-A einen Mechanismus der dynamisch-fortlaufenden Angleichung des EWR-Binnenmarktrechts an die jeweils aktuellen Entwicklungen im binnenmarktrelevanten EU-Sekundärrecht vor.[84] Drittens schließlich koppelt das EWR-A die Auslegung und Anwendung des EWR-Binnenmarktrechts an die – für die die Entwicklung des EU-Binnenmarktrechts so prägende – Rechtsprechung des EuGH.[85]

---

[83] EuGH C-452/01, ECLI:EU:C:2003:493 Rn. 29 – Ospelt; EFTA-GH E-1/03 Rn. 27 – ESA v Iceland; ausführlich *Arnesen*/*Fredriksen* in EEA Commentary Art. 1 Rn. 1 ff.
[84] Art. 97-104 EWR-A, Art. 7 iVm Prot. 35 EWR-A
[85] Art. 6 EWR-A iVm Art. 3 Abs. 2 ÜGA

Dem EU-Binnenmarktrecht entsprechend betrifft das materielle EWR-Recht im Schwerpunkt die vier Grundfreiheiten und das Wettbewerbsrecht. In seiner Gesamtheit unterteilt sich das materielle EWR-Recht dabei wie folgt:[86]

- Warenverkehrsfreiheit
- Personenverkehrsfreiheit
- Dienstleistungsfreiheit
- Kapital- und Zahlungsverkehrsfreiheit
- Wirtschafts- und Währungspolitik
- Verkehr
- Wettbewerbsrecht (Kartellrecht, Fusionskontrollrecht, Beihilferecht)
- Horizontale Bestimmungen
- Zusammenarbeit jenseits des Binnenmarktes

b. Gegenwärtige und zukünftige EWR-Mitgliedschaft des VK

Das VK ist gegenwärtig Teil des EWR, allerdings auf Seiten der EU. Mit dem nahenden EU-Austritt des VK wird es künftig zu einer Veränderung in der Struktur der EWR-Vertragsparteien kommen. Zwar ist unklar, ob sich aus dem EU-Austritt eines EU-Mitgliedstaates aus völkerrechtlicher Perspektive zugleich auch automatisch die Beendigung dessen Mitgliedschaft in den als gemischte Abkommen geschlossen völkerrechtlichen EU-Handelsverträgen – wie etwa dem EWR-A – ergibt (möglicherweise in entsprechender Anwendung des Art. 62 Wiener Vertragsrechtskonvention).[87] Auch sieht das EWR-A selbst eine an den EU-Austritt gekoppelte Beendigung der EWR-Mitgliedschaft nicht ausdrücklich vor. Wesen und Aufbau (insbesondere die institutionelle Zwei-Pfeiler-Struktur) des EWR-A machen eine EWR-Mitgliedschaft ohne gleichzeitige Zugehörigkeit zum EU- oder EWR-EFTA-

[86] Art. 1 Abs. 2 EWR-A nennt die konkreten materiellen Sachbereiche der Assoziierung, namentlich den freien Warenverkehr, die Freizügigkeit, den freien Dienstleistungsverkehr, den freien Kapitalverkehr, die Einrichtung eines Systems, das den Wettbewerb vor Verfälschungen schützt und die Befolgung der diesbezüglichen Regeln für alle in gleicher Weise gewährleistet, sowie eine engere Zusammenarbeit in anderen Bereichen wie Forschung und Entwicklung, Umwelt, Bildungswesen und Sozialpolitik.

[87] Vgl. etwa *Herrmann* 28 EuZW 24 (2017), 961 (965 m.w.N.).

Pfeiler jedoch unmöglich. Die EWR-Vertragsparteien werden daher im Zusammenhang mit dem EU-Austritt die Beendigung der EWR-Mitgliedschaft des VK jedenfalls gem. Art. 54 lit. b Wiener Vertragsrechtskonvention einvernehmlich vereinbaren.[88]

Es stellt sich damit die Frage, ob das VK seine künftigen wirtschaftsvölkerrechtlichen Beziehungen zur EU derart regeln wird, dass es dem EWR-A auf der Seite der EWR-EFTA-Staaten beitritt.

Aus integrationspolitischer Perspektive kann die komplexe völkerrechtliche Konstruktion des EWR durchaus als geglückt bezeichnet werden. Norwegen, Island und Liechtenstein konnten auch ohne EU-Beitritt (und die damit verbundenen Souveränitätseinbußen) nahezu vollumfassend in den EU-Binnenmarkt integriert werden. Dass die EWR-EFTA-Staaten dabei faktisch die Gesamtheit der binnenmarktrelevanten Rechtsentwicklungen innerhalb der EU (freilich ohne größeren Einfluss auf die inhaltliche Gestaltung der selbigen) in ihren eignen Rechtsordnungen nachvollziehen, ändert an der (theoretischen) rechtlichen Freiwilligkeit dieser Vorgänge gleichwohl nichts.

Dem EWR kommt damit die Rolle einer wichtigen (insbesondere souveränitätsschonenden) Alternative jenseits der EU-Mitgliedschaft zu. Unter allen völkerrechtlich organisierten Wirtschaftsbeziehungen der EU zu Drittstaaten stellt der EWR die weitgehendste Variante dar und liegt – jedenfalls hinsichtlich der wirtschaftlichen Integration – nur knapp unterhalb der eigentlichen EU-Mitgliedschaft. Zugleich klammert der EWR die politische Dimension der EU im Sinne einer „immer engeren Union“ (Art. 1 Abs. 2 EUV) hingegen weitestgehend aus.

Für das VK welches einer EU-Mitgliedschaft insbesondere wegen der daraus folgenden supranationalen Souveränitätseinbußen nicht weiter willens ist, gleichwohl aber an einer wirtschaftlich vorteilhaften Teilnahme am EU-Binnenmarkt interessiert sind, ist eine am EWR ausgerichtete Gestaltung ihrer völkerrechtlichen Wirtschaftsbeziehungen zur EU daher eine nicht völlig unattraktive Möglichkeit.[89]

---

[88] *Arnesen/Fredriksen* in EEA Commentary, The Contracting Parties S. 145 (Rn. 18 ff.).

[89] S. ausführlich zum EWR-Modell als Integrationskonzept für die europäischen Nachbarstaaten *Mech* S. 161 ff.

Ob sich der EWR in seiner bestehenden Form künftig ganz konkret als echte Alternative zur EU-Mitgliedschaft des VK eignen wird, dürfte allerdings vor allem auch von der Bereitschaft der EWR-EFTA-Staaten abhängen auf „ihrer“ Seite des EWR noch weitere Mitglieder aufzunehmen.
Ein Beitritt des VK zum EWR auf der Seite der sog. EWR-EFTA-Staaten muss damit als eher unwahrscheinlich eingestuft werden.

c. Auswirkungen des Szenarios auf die Wirtschaftsregion NRW

Durch die EU-Mitgliedschaft der Bundesrepublik Deutschland profitieren die Wirtschaftsregion NRW und ihre Unternehmen im Sinne eines *level playing field* mit den Unternehmen des VK konkret auf zweierlei Art: erstens durch die umfassenden EU-weiten Handelsliberalisierungen (insb. die vier Grundfreiheiten und die entsprechende weitere Vertiefung des Binnenmarktes in der Form des EU-Sekundärrechts) und zweitens durch den wettbewerbsrechtlichen Schutz eines fairen Wettbewerbs im gesamten Binnenmarkt (insb. EU-Kartell- und EU-Fusionskontrollrecht, das EU-Beihilferecht und das EU-Vergaberecht).
Unternehmen der Wirtschaftsregion NRW können damit gegenwärtig grundsätzlich ohne Zölle oder Handelshemmnisse gleicher Wirkung diskriminierungsfrei in das VK exportieren und von dort importieren, ohne weitere Einschränkungen Arbeitskräfte aussenden und aus dem VK engagieren, im VK diskriminierungsfrei und auch ohne sonstige Beschränkung grenzüberschreitende Dienstleistungen erbringen und beziehen, sowie ohne Diskriminierung oder sonstiger Beschränkungen ihren grenzüberschreitenden Kapital- oder Zahlungsverkehr innerhalb des VK abwickeln.
Neben diese Vorteile der Handelsliberalisierung mit dem VK profitieren die Unternehmen der Wirtschaftsregion NRW von der Gesamtheit des EU-Wettbewerbsrechts. Die Unternehmen der Wirtschaftsregion NRW sind insoweit geschützt etwa vor unzulässigen Preisabsprachen und dem Missbrauch marktbeherrschender Stellungen durch ihre Konkurrenten aus dem VK, wettbewerbsbeeinträchtigenden Fusionen von Unternehmen aus dem VK, Wettbewerbsverzerrungen durch unzulässige staatliche Beihilfen an Unternehmen im VK sowie die gezielten Bevorzugung von Unternehmen aus dem VK bei der Vergabe öffentlicher Aufträge.

Mit einem Beitritt des VK zum EWR auf der Seite der sog. EWR-EFTA-Staaten nach würden diese Vorteile, wie oben beschrieben, nahezu vollständig erhalten bleiben. Aus der Perspektive der Wirtschaftsregion NRW (und den in dieser Wirtschaftsregion ansässigen bzw. wirtschaftlich tätigen Privatpersonen und Unternehmen) wäre ein EWR-Beitritt des VK seitens der EWR-EFTA-Staaten im Sinne der umfassenden Erhaltung eines *level playing field* daher klar zu begrüßen (aber, wie bereits unter b. erläutert, unwahrscheinlich).

IX. Geordneter Brexit V: Weitere Szenarien geordneter wirtschaftsvölkerrechtlicher Beziehungen

Als fünftes sollen drei weitere potentielle Szenarien geordneter zukünftiger wirtschaftsvölkerrechtlicher Beziehungen zwischen der EU und dem VK kurz skizziert (a.) und die daraus hypothetisch jeweils folgenden Auswirkungen auf die Wirtschaftsregion NRW gewürdigt werden (b).

a. Szenarien

i. EU-Türkei

Die wirtschaftsvölkerrechtlichen Beziehungen zwischen der EU und der Türkei finden ihren Ausgangpunkt in dem im September 1963 geschlossenen Assoziierungsabkommen (sog. Ankara-Abkommen). Trotz ihres Anlasses einer (mittlerweile in weite Ferne gerückten) EU-Beitrittsperspektive der Türkei, stehen dabei heute die handels- und entwicklungspolitischen Elemente der Assoziierung Vordergrund.
Weitere wesentliche Grundlagen der wirtschaftlichen Assoziierung werden durch ein ergänzendes Zusatzprotokoll vom November 1970 bestimmt welches insb. die Herstellung der Freizügigkeit der Arbeitnehmer sowie die Liberalisierung der Niederlassungsbeschränkungen, des Dienstleistungs-, Zahlungs- und Kapitalverkehrs sowie die Angleichung des Wettbewerbs- und Steuersystems vorsieht.
Im Dezember 1995 wurde mit der Einrichtung einer *Zollunion* der bislang wesentlichste Schritt in der Fortentwicklung des Assoziationsverhältnisses zwischen EU und der Türkei beschritten (*Beschluss 1/95 des Assoziationsrates)*. Die Zollunion besteht dabei aus drei wesentlichen Merkmalen: Erstens, dem freien Warenverkehr

zwischen der EU und der Türkei sowie, zweitens, der Übernahme des EU-Außenzolltarifs und der gemeinschaftlichen Handelspolitik – fast alle Waren (außer Kohle, Stahl und Agrarprodukte), die den gemeinsamen Zolltarif entsprechend in der EU oder in der Türkei in den Binnenmarkt eingeführt wurden (gleich welchen Ursprungs), können damit zollfrei zwischen der EU und der Türkei gehandelt werden. Für landwirtschaftliche Erzeugnisse sowie Kohle und Stahl existieren spezielle Präferenzabkommen. Darüber hinaus ist die Türkei, drittens, zu einer umfassenden Angleichung binnenmarktrelevanter und für das für das Funktionieren der Zollunion bedeutsamer türkischer Rechtsvorschriften an das Unionsrecht angehalten (und hat dies auch bereits weitestgehend getan). Als derartige Bereiche gelten vor allem das Wettbewerbsrecht, die Regeln über staatliche Beihilfen, die Vorschriften über den Schutz der Rechte an geistigem und gewerblichem Eigentum, die Rechtsvorschriften über die Beseitigung technischer Hemmnisse im Handel mit gewerblichen Waren und das Zollrecht.[90]
Sie Türkei das erste und einzige Land ist, das auf eine derart intensive Weise wirtschaftlich integriert wird, ohne Vollmitglied zu sein.

ii. EU-Schweiz

Als Konsequenz eines insoweit negativen Volksentscheides ist die Schweiz als einziger Mitgliedstaat der EFTA nicht zugleich auch Mitglied des EWR. Sie hat ihre wirtschaftsvölkerrechtlichen Beziehungen mit der EU daher in einigen zuvorderst warenbezogenen Freihandelsabkommen sowie einer Vielzahl weiterer eigenständiger bilateraler und sektorspezifischer Einzelabkommen geregelt (sog. Bilaterale I und II, insg. über 100 Abkommen).
Grundlegend ist dabei das Freihandelsabkommen aus dem Januar 1973. Es schafft eine Freihandelszone für industrielle Erzeugnisse zwischen den Vertragsparteien.

[90] Ausf. *Akdağ Güney*, EnzEuR (Band 1), § 23 Abkommen Europäische Union – Türkei, *Rn. 40 ff.*

Das Abkommen sieht ein Verbot der Zölle und der mengenmäßigen Einfuhrbeschränkung sowie aller Maßnahmen gleicher Wirkung bezüglich des Handels mit den im Abkommen und seinen Anhängen erwähnten Waren vor.[91]

Darüber hinaus zielen die Abkommen Bilaterale I und II im Wesentlichen darauf ab, eine weitergehende beiderseitige Marktöffnung sowie eine sektorspezifische Teilhabe an gewissen Freiheiten und Politiken der Union zu ermöglichen. Die Bilateralen I umfassen dabei insb. Aspekte der Freizügigkeit, technischer Handelshindernisse, der öffentlichen Auftragsvergabe, der Landwirtschaft, des Land- und Luftverkehrs sowie der wissenschaftlichen und technologischen Zusammenarbeit. Entsprechend einer sog. „Guillotine-Klausel" führt dabei die Außerkraftsetzung eines der Abkommen zwingend zur Außerkraftsetzung des gesamten Abkommenspakets. Die Bilateralen II umfassen unter anderem eine völkerrechtliche Integration in den Bereichen landwirtschaftliche Verarbeitungserzeugnisse, Statistik, Renten, Umwelt, die sog. „Schengen/Dublin-Zusammenarbeit", Betrugsbekämpfung, Zinsbesteuerung sowie die Bildung, Berufsbildung, die Jugend sowie die Binnensicherheit, das Asylrecht, die Umwelt und die Kultur. [92]

Nur wenige Abkommen (Bilaterale I und II) beruhen dabei auf einem System der Übernahme des Unionsrechts. Vielmehr funktioniert die Mehrheit der bilateralen Verträge auf dem Grundsatz der der Anerkennung der Gleichwertigkeit der Rechtsvorschriften (so etwa die Abkommen über die Freizügigkeit, über den Güter- und Personenverkehr, über die gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen, über den Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen, über das öffentlichen Beschaffungswesen, Betrugsbekämpfung, Zinsbesteuerung, Umwelt etc. Im Rahmen dieses Grundsatzes behalten sowohl die EU als auch die Schweiz die Autonomie über ihre Rechtsetzung, haben jedoch die Verpflichtung, die Funktionsfähigkeit der Abkommen sicherzustellen, indem sie eine ständige Überwachung der Gleichwertigkeit der jeweiligen Rechtsvorschriften vornehmen. Auch bezüglich

[91] Ausf. *Christine Kaddous*, EnzEuR (Band 1), § 20 Die Zusammenarbeit zwischen der EU und der Schweiz, *Rn. 12 ff.*

[92] Ausf. *Christine Kaddous*, EnzEuR (Band 1), § 20 Die Zusammenarbeit zwischen der EU und der Schweiz, *Rn. 9 ff.*

der Abkommen, die nicht auf dem Grundsatz der Gleichwertigkeit der Rechtsvorschriften, sondern tatsächlich auf der Übernahme von Unionsrecht beruhen, war die Schweiz darauf bedacht, ihre Entscheidungsautonomie zu erhalten. Geltung und Umsetzung des Unionsrechts für die und in der Schweiz hängt daher immer von einer konkreten Einzelentscheidung der Schweiz ab.[93]

Anders als etwa im Rahmen des EWR-Abkommens oder anderen EU-Assoziierungsabkommen weisen die wirtschaftsvölkerrechtlichen Beziehungen zwischen der EU und der Schweiz nur eine rudimentär entwickelte institutionelle Struktur auf.

In Konsequenz ihrer Partizipation am europäischen Binnenmarkt hat sich die Schweiz gleichwohl verpflichtet Einzahlungen in den EU-Haushalt zu leisten.

Die EU hat mittlerweile klar gemacht, dass der Sonderweg der wirtschaftsvölkerrechtlichen Beziehungen mit der Schweiz in dieser Form nicht weiter fortgeführt, sondern in ein gesamtheitliches Rahmenabkommen EU-Schweiz überführt werden soll (welches vor allem auch eine dynamischen Einbeziehung der sich weiter entwickelnden EU-Rechtsvorschriften in das Schweizer Recht sowie einem wirkungsvollen Streitbeilegungsmechanismus vorsähe). Neue Marktzugangsabkommen will die EU nur noch auf Basis dieses Rahmenvertrags abschließen.

iii. EU-Ukraine

Die wirtschaftsvölkerrechtlichen Beziehungen zwischen der EU und der Ukraine sind seit Januar 2016 durch ein Assoziierungsabkommen, dabei insb. Kap IV, das sog. DCFTA) geregelt.

Als Teil Östlichen Nachbarschaftspolitik bezweckt das Abkommen dabei nicht zuvorderst die wirtschaftliche Integration der Ukraine in den EU-Binnenmarkt, sondern nutz vielmehr die Anreize einer solchen zukünftigen Integration um die Um-

[93] Ausf. *Christine Kaddous*, EnzEuR (Band 1), § 20 Die Zusammenarbeit zwischen der EU und der Schweiz, *Rn. 66 ff.*

setzung bestimmter staatspolitischer und gesellschaftspolitischer Ziele wie Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte sowie eine Zusammenarbeit in der Sicherheitspolitik zu erreichen.

Eine Beteiligung am EU-Binnenmarkt wird daher vorerst nur in einem sehr geringen Maße gewährleistet und schrittweise, gegen konkrete Reformfortschritte der Reformen, erweitert. Die EU bedient sich somit eines klassischen Konditionalitätsmechanismus. Das Assoziierungsabkommen mit der Ukraine sieht dabei im Ergebnis allerdings keine komplette Übernahme des Rechtsbesitzstandes der EU vor, sondern nur eine Angleichung in ausgewählten Bereichen (sog. „Integration light"). Erklärtes Ziel ist es dabei, dass die Ukraine innerhalb von zehn Jahren die rechtlichen, politischen und wirtschaftlichen Bedingungen und Standards der EU verwirklicht, um im Gegenzug schrittweise von der EU eine weitgehende Zoll- und Mengenfreiheit im Handel, die Visa-, Reise- und Beschäftigungsfreiheit, die Niederlassungsfreiheit von Unternehmen und der freie Finanz- und Kapitalverkehr gewährt zu bekommen.[94]

b. Auswirkungen der Szenarios auf die Wirtschaftsregion NRW

Durch die EU-Mitgliedschaft der Bundesrepublik Deutschland profitieren die Wirtschaftsregion NRW und ihre Unternehmen im Sinne eines *level playing field* mit den Unternehmen des VK konkret auf zweierlei Art: erstens durch die umfassenden EU-weiten Handelsliberalisierungen (insb. die vier Grundfreiheiten und die entsprechende weitere regulatorische Vertiefung des Binnenmarktes in der Form des EU-Sekundärrechts) und zweitens durch den wettbewerbsrechtlichen Schutz eines fairen Wettbewerbs im gesamten Binnenmarkt (insb. EU-Kartell- und EU-Fusionskontrollrecht, das EU-Beihilferecht und das EU-Vergaberecht).

Unternehmen der Wirtschaftsregion NRW können damit gegenwärtig grundsätzlich ohne Zölle oder Handelshemmnisse gleicher Wirkung diskriminierungsfrei in

[94] Olga Batura, Das Assoziierungsabkommen mit der EU: Welcher Anteil am Binnenmarkt für die Ukraine?, Ukraine Analysen Nr. 162, 27.01.2016 (Forschungsstelle Osteuropa an der Universität Bremen), S. 2 ff.

das VK exportieren und von dort importieren, ohne weitere Einschränkungen Arbeitskräfte aussenden und aus dem VK engagieren, im VK diskriminierungsfrei und auch ohne sonstige Beschränkung grenzüberschreitende Dienstleistungen erbringen und beziehen, sowie ohne Diskriminierung oder sonstiger Beschränkungen ihren grenzüberschreitenden Kapital- oder Zahlungsverkehr innerhalb des VK abwickeln.

Neben diese Vorteile der Handelsliberalisierung mit dem VK profitieren die Unternehmen der Wirtschaftsregion NRW von der Gesamtheit des EU-Wettbewerbsrechts. Die Unternehmen der Wirtschaftsregion NRW sind insoweit geschützt etwa vor unzulässigen Preisabsprachen und dem Missbrauch marktbeherrschender Stellungen durch ihre Konkurrenten aus dem VK, wettbewerbsbeeinträchtigenden Fusionen von Unternehmen aus dem VK, Wettbewerbsverzerrungen durch unzulässige staatliche Beihilfen an Unternehmen im VK sowie die gezielten Bevorzugung von Unternehmen aus dem VK bei der Vergabe öffentlicher Aufträge.

Alle drei geschilderten Szenarien würden in unterschiedlichem Umfang stark bis sehr stark hinter den gegenwärtigen Integrationstand des VK in die EU zurückfallen und damit die soeben geschilderten Vorteile des durch den EU-Binnenmarkt gewährleisteten *level playing field* für Unternehmen aus der Wirtschaftsregion NRW jedenfalls beeinträchtigen.

Für mit dem VK wirtschaftlich verwobene Unternehmen aus der Wirtschaftsregion NRW würde sich noch die größte Nähe zur gegenwärtigen Wettbewerbssituation auf dem EU-Binnenmarkt ergeben, wenn das VK und die EU ihre wirtschaftlichen Beziehungen entsprechend des Szenarios „EU-Türkei“ gestalteten.

Das Szenario „EU-Schweiz“ würde insoweit bereits mit wesentlichen Einschränkungen der Freizügigkeit und des für Unternehmen (aus NRW) wettbewerblich besonders relevanten EU-Beihilferechts einhergehen – beide Bereiche wären in einem „EU-Schweiz“ Szenario hinsichtlich des VK künftig nicht mehr gewährleistet.

Das Szenario „EU-Ukraine“ kann hier letztlich vernachlässigt werden, da es gegenwärtig praktisch keine nennenswerte wirtschaftliche Integration zwischen der EU und der Ukraine begründet und darüber hinaus auch einen anders gelagerten Fokus aufweist (Umsetzung bestimmter staatspolitischer und gesellschaftspolitischer

Ziele wie Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte sowie eine Zusammenarbeit in der Sicherheitspolitik). Es ist für die zukünftigen Beziehungen zwischen dem VK und der EU völlig unrealistisch.

X. Unilaterale Handlungsoptionen von EU27, dem Bund und dem Land Nordrhein-Westfalen

Im Hinblick auf eine Gewährleistung eines *level playing field* stehen der EU27, dem Bund und dem Land Nordrhein-Westfalen folgende Handlungsoptionen zur Verfügung:

- Gegen Importe unter Normalpreis, die Wirtschaftszweige in der nordrhein-westfälischen Wirtschaftsregion, in Deutschland oder der EU beeinträchtigen oder gefährden, können jeweils einzelne Unternehmen, die Bundesrepublik Deutschland und die Europäische Kommission von Amts wegen ein Untersuchungsverfahren einleiten, dass zur Erhebung von *Antidumping*-Zöllen nach den Regeln der WTO führen kann.
- In gleicher Weise kann gegen eine anfechtbare Subventionierung seitens des VK vorgegangen werden.
- Unternehmen aus der nordrhein-westfälischen Wirtschaftsregion können gegen ein wettbewerbsbeschränkendes Verhalten von Unternehmen im VK mit den Mitteln des EU-Wettbewerbsrechts vorgehen, wenn dieses Verhalten nachteilige Auswirkungen auf den Wettbewerb im europäischen Binnenmarkt hat. In gleicher Weise kann die europäische Kommission von Amts wegen tätig werden.
- Die Bundesrepublik Deutschland, Gewerkschaften und Arbeitgebervereinigungen können gegen die Nichteinhaltung von Verpflichtungen aus Konventionen und Standards der ILO ein Verfahren vor der ILO beantragen.
- Im Rahmen ihrer Verantwortung für den Schutz von Gesundheit und Umwelt müssen und können die EU-Produktstandards nach dem Recht der WTO an der Grenze und bei dem Inverkehrbringen von Produkten angewandt, sowie neue und weitergehende Standards eingeführt werden.

- Gegen Verstöße des VK gegen internationale Umweltübereinkommen, denen sowohl das VK als auch die EU und/oder ihre Mitgliedstaaten angehören, können letztere die jeweils in den Abkommen vorgesehenen Verfahren zur Durchsetzung oder Streitschlichtung einleiten.
- Während der im Entwurf des Austrittsabkommens bis 31. Dezember 2020 vorgesehenen Übergangszeit, stehen Unternehmen und Einzelpersonen in der nordrhein-westfälischen Wirtschaftsregion weiterhin Durchsetzung – und Rechtsschutzinstrumente des europäischen Binnenmarktes zur Verfügung.
- Gemäß des Entwurfes des Austrittsabkommens kann die EU nach dem Ende der Übergangszeit, das darin vorgesehene Durchsetzungs- und Streitschlichtungsverfahren bemühen, wenn diejenigen Behörden des VK pflichtwidrig handeln, die bei der direkten Verbringung von Waren von Großbritannien nach Nordirland mit der Ausführung des europäischen Zoll- und Steuerrechts betraut sind.
- Dasselbe gilt im Hinblick auf die Anwendung zahlreicher Regeln und Standards der EU in Nordirland.

XI. Vergleichende Betrachtung – mit graphischer Übersicht

In einer abschließenden Betrachtung ergibt sich, dass nach dem Austritt des VK aus der EU neben allen sonstigen wirtschaftlichen Folgen besonders auch das bisher durch den gemeinsamen Binnenmarkt und das Unionsrecht geprägte Wettbewerbsverhältnis im Sinne eines *level playing field* in Frage gestellt wird. Zwar beschränken zahlreiche Verpflichtungen des VK aus der WTO und aus internationalen Arbeits- und Umweltstandards den Spielraum für eine deutliche Abweichung gegenüber dem bisherigen europäischen Recht. Diese Verpflichtungen können aber nicht annähernd mit dem Regelungsstand im europäischen Binnenmarkt verglichen werden.

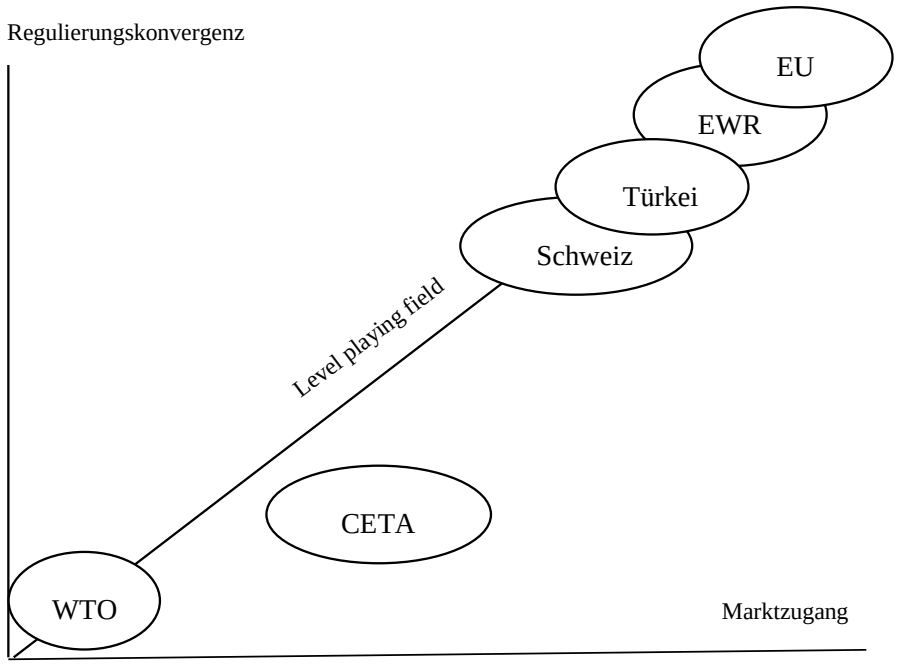
Ohne besondere Regelung in einem Austrittsabkommen nach Art. 50 EUV gelten nach dem Austritt für die wirtschaftlichen Beziehungen zwischen der EU und dem VK weitgehend nur die allgemeinen Verpflichtungen aus der WTO, die einen nur beschränkten Marktzugang vorsehen. In gewisser Weise gewährleistet das im Sinne

eines *level playing field* auf einem sehr niedrigen Niveau einer Balance zwischen Regulierungskonvergenz und dem Marktzugang.

Der Entwurf eines Austrittsabkommens geht darüber nicht wesentlich hinaus. Eine weitergehende besondere Regelung der Wirtschaftsbeziehungen zwischen der EU und dem VK setzt nach den Vorgaben der WTO eine Liberalisierung des Hauptteils des Handels zwischen beiden Parteien voraus, wenn die gegenseitig gewährten Zugeständnisse nicht auf der Grundlage der Meistbegünstigung an alle dritten WTO-Mitglieder weitergereicht werden sollen. Dies erfordert die Aufgabe der bestehenden Zölle und Handelsbeschränkungen und den damit einhergehenden Wettbewerbsschutz. Die Sicherung eines *level playing field* verlangt in dieser Situation eine Angleichung des Regelungsumfeldes auf beiden Seiten durch die Definition von Mindeststandards, besonders im Bereich der Wettbewerbsordnung, des Arbeits-, Sozial-, Gesundheits-, Umwelt- und Verbraucherschutzes.

Als Modelle für die Wahrung eines ausgewogenen Verhältnisses zwischen Marktzugang und Regulierungskonvergenz können der EWR, das Verhältnis der EU zur Türkei und dasjenige zur Schweiz gelten. In allen diesen Fällen ist ein weitgehender, in Teilen weit über die WTO hinausreichender Marktzugang mit einer Übernahme von substantiellen Teilen des EU-Regelwerks verbunden. Als typisches modernes Freihandelsabkommen verbinden CETA eine Liberalisierung des Waren – und Dienstleistungshandels mit einer sehr beschränkten Angleichung des Regulierungsumfeldes, die im Wesentlichen den Strukturen der WTO folgt und nur in den Bereichen Arbeit und Umwelt zusätzlich auf internationale Standards Bezug nimmt. Bei der Betrachtung dieses Modells ist allerdings zu berücksichtigen, dass in geographischer und kultureller Hinsicht zwischen Kanada und der EU ein größerer "Abstand" besteht und dass deswegen die Wettbewerbsintensität geringer sein dürfte.

Im Überblick kann man die verschiedenen Modelle im Hinblick auf den Zusammenhang zwischen Marktzugang und Regulierungskonvergenz wie folgt verdeutlichen:



Gegenüber diesen Modellen stellt die Regelung der zukünftigen Wirtschaftsbeziehungen zwischen der EU und dem VK allerdings eine vollkommen neuartige Herausforderung dar, weil es hier nicht um die gewollte Übernahme von EU-Standards wie im Falle des EWR, der Türkei oder der Schweiz und auch nicht um die punktuelle Angleichung zweier unterschiedlicher Regelungskulturen wie im Fall von Kanada geht. Die Herausforderung liegt in diesem Falle darin, die schrittweise Entfernung eines der Partner von einem vormals gemeinschaftlichen Regulierungsumfeld zu organisieren und dabei im Sinne eines *level playing field* eine Balance zwischen Regulierungskonvergenz und Marktzugang herzustellen.

XII. Zusammenfassung und abschließende Würdigung

(Hinweise in Klammern beziehen sich auf Gliederungspunkte des Gutachtens)

1. Mit seinem Austritt aus der EU beendet das VK seine Beteiligung an dem europäischen Binnenmarkt ohne Grenzen. Damit entzieht sich das VK außerdem der gemeinsamen Gewährleistungsverantwortung für den freien Markt, Wettbewerb, Gesundheits-, Umwelt- und Verbraucherschutz. Unternehmen und Einzelpersonen aus der nordrhein-

westfälischen Wirtschaftsregion verlieren für ihre Tätigkeit, auf dem dann gesonderten britischen Markt, alle Rechte auf den durch die europäischen Grundfreiheiten gewährten Zugang und das vertraute europäische Regulierungsumfeld. Britische Wirtschaftsakteure verlieren ihre europäischen Binnenmarktfreiheiten, sind aber umgekehrt auch nicht mehr den europäischen Regulierungen unterworfen (I und II).

2. Nachdem das VK zunächst mit dem *Withdrawal Act* das gesamte EU-Recht in nationales Recht überführt hat, können die Regierung und das Parlament die Regelungen schrittweise ändern. Nach den wenigen vorliegenden Hinweisen gibt es Tendenzen zu einer Deregulierung und Steuersenkungen und zu einer Anlehnung an das amerikanische Regulierungsprofil. Auch eine aktive Subventionspolitik ist denkbar (III).
3. Die geschilderten Rechtsverluste, ein gesondertes Regulierungsumfeld mit mehr oder weniger starken Abweichungen gegenüber dem EU-Standard und der zusätzliche Kontrollaufwand, werden die Akteure im nordrhein-westfälischen Wirtschaftsraum belasten (I, IV e).
4. Die vorliegende Untersuchung konzentriert sich demgegenüber mit Blick auf die Gestaltung der zukünftigen Wirtschaftsbeziehungen zwischen der EU und dem VK auf das sogenannte *level playing field*. Sie geht auf die Frage ein, inwiefern sich die Wettbewerbsverhältnisse zwischen Wirtschaftsakteuren in der EU, Deutschland bzw. der Wirtschaftsregion Nordrhein-Westfalen einerseits, und dem VK nach dem Brexit andererseits verschieben können und inwiefern bestehende internationale Vereinbarungen bzw. eine Regelung der zukünftigen Wirtschaftsbeziehungen zwischen der EU und dem VK dem entgegenwirken können.(I)
5. Die Untersuchung geht davon aus, dass zwischen der EU und dem VK aufgrund der langen gemeinsamen Integrationsperiode in die EU, wegen der geographischen und kulturellen Nähe und dem vergleichbaren wirtschaftlichen Entwicklungsstand, eine hohe Wettbewerbsintensität besteht. Außerdem stellt sie in Rechnung, dass zwischen dem

gewährten Marktzugang und der Gewährleistung eines vergleichbaren Regulierungsumfeldes ein Zusammenhang besteht und bestehen sollte (II, XI).

6. Für den Fall, dass mangels gesonderter Vereinbarungen die Wirtschaft zwischen der EU und dem VK nach dem Brexit nur den bestehenden internationalen Vereinbarungen unterliegt, kommt die Untersuchung zu folgenden Ergebnissen (IV):
7. Der Handel mit Waren und Dienstleistungen wird in diesem Fall durch die WTO geregelt, die den Marktzugang u.a. durch Zölle beschränkt (IV c) .
8. Die Regeln der WTO gewährleisten einen gewissen Wettbewerbsschutz durch die Befugnis der Abwehr von Preisunterbietungen und vor Subventionierungen durch *Antidumping*- bzw. Ausgleichszölle, wenn inländische Wirtschaftszweige dadurch beeinträchtigt oder gefährdet werden (IV d i).
9. Ferner erlaubt es die WTO, zu Zwecken des Gesundheits- und Umweltschutzes Anforderungen an Produkte zu stellen und diese an der Grenze durchzusetzen. In diesem beschränkten Rahmen kann auch ein Verbraucherschutz gewährleistet werden (IV d iii-v).
10. Die WTO bietet allerdings regelmäßig keine Handhabe, gegen Wettbewerbsvorteile durch niedrigere Arbeitskosten, vorzugehen, die sich aus einer Absenkung von Standards des Arbeits- und Sozialschutzes ergeben könnten (IV d ii).
11. Im Hinblick auf mögliche Steuersenkungen oder sonstige steuerliche Maßnahmen und dadurch erwachsene Wettbewerbsnachteile bietet die WTO ebenfalls kaum Schutz. Sie erlaubt es aber, einen Grenzsteuerausgleich vorzunehmen (IV d vi).
12. Nur in Grenzen wäre es denkbar, Kostenvorteile durch eine Deregulierung vor allem im Umweltbereich auszugleichen.
13. Insgesamt bietet die WTO ein starke Streitbeilegung und Rechtsdurchsetzung, die allerdings durch die aktuelle Krise des WTO-Berufungsorgans beeinträchtigt ist (IV d ix und f) .

14. Internationales Arbeits- und Umweltrecht beschränkt den Spielraum des VK, welches vielen entsprechenden internationalen Übereinkommen angehört. Sie verfügen jedoch insgesamt nur über schwache Durchsetzungsmechanismen. Diese Standards bleiben auch im Hinblick auf Gegenstände, Regelungstiefe und Durchsetzbarkeit weit hinter dem Binnenmarktrecht zurück und können außerdem aufgekündigt werden (IV d ii-v).
15. Schutz vor einer Beeinträchtigung des Wettbewerbs im europäischen Binnenmarkt durch ein wettbewerbsbeschränkendes Verhalten von Unternehmen im VK bietet in Grenzen das EU-Wettbewerbsrecht (IV d i 4 und IV d ix 2 (c).
16. Eine abschließende Bestandsaufnahme (IV e) der Wettbewerbsbeziehungen zwischen den nordrhein-westfälischen Wirtschaftsregionen und dem VK nimmt eine Differenzierung nach Märkten vor und unterscheidet den Markt in den nordrhein-westfälischen Wirtschaftsregionen als Teil des Europäischen Binnenmarktes, den sich neu bildenden separaten Markt des VK und Drittmärkte. Zusätzlich wird nach Einzelfaktoren differenziert. Insgesamt ergibt sich so eine differenzierte Sicht auf vielfältig mögliche Verschiebungen der Wettbewerbsverhältnisse und des *level playing field.*
17. Der aktuelle Entwurf eines Austrittsübereinkommens (VI) zwischen der EU und dem VK sieht nach der Übergangszeit keine besonderen Marktzugangsrechte und mit Ausnahme der Fortwirkung von Rechten des geistigen Eigentums (f) keine Pflichten im Hinblick auf die Regulierung mehr vor. Die Pflicht zur Anwendung des EU-Zoll- und Außensteuerrechts und die weitere Anwendung zahlreicher EU-Regelungen bezieht sich allein auf Nordirland, das als eine Art „Pufferzone“ dient, um Kontrollen an der irischen Grenze hin zum europäischen Binnenmarkt zu vermeiden (e, g und h).
18. Eine weitergehende Regelung des Handels zwischen der EU und dem VK muss nach den Regeln der WTO die Liberalisierung des „Hauptteils des Handels“ erreichen, um Ansprüche dritter WTO-Mitglieder auf Gleichbehandlung auszuschließen (V). Beschränkungen des

Marktzugangs scheiden unter diesen Bedingungen als Korrektiv für das *level playing field* aus. Wettbewerbsungleichheiten lassen sich deswegen nur durch die Festlegung gemeinsamer Standards vermeiden.

19. Als Modell für eine solche Regelung des Handels kommt der Europäische Wirtschaftsraum (VIII) in Betracht, in dem die EU und Norwegen, Island und Lichtenstein als Partner gegenseitig praktisch die vier Grundfreiheiten gewährleisten und die meisten Regulierungen und Standards der EU gelten. Dieses Modell liegt hier besonders auch deswegen nahe, weil eine vergleichbar hohe Wettbewerbsintensität aufgrund des wirtschaftlichen Entwicklungsstandes und der geographischen und kulturellen Nähe besteht.

20. Ein solches Verhältnis von Marktzugang und Regulierungskonvergenz prägt mit Abstrichen auch das Assoziierungsverhältnis zwischen der EU und der Türkei und mit weiteren Abstrichen auch das Verhältnis zwischen der EU und der Schweiz (IX).

21. Deutlich weniger anspruchsvoll ist das in jüngerer Zeit abgeschlossene umfassende Handels- und Investitionsabkommen zwischen der EU und Kanada (VII), das eine Liberalisierung der Güter- und Dienstleistungsmärkte vorsieht, aber im Hinblick auf die Regulierungskonvergenz kaum über den niedrigen Stand gemeinsamer Verpflichtungen aus dem internationalen Arbeits- und Umweltrecht hinausgeht. Das erscheint vor dem Hintergrund der Tatsache angemessen, dass im Hinblick auf die Wettbewerbsintensität der „Abstand“ zwischen der EU und Kanada geographisch und kulturell deutlich größer ist. Würde man dieses Abkommen als Modell für die zukünftige Gestaltung der Wirtschaftsbeziehungen heranziehen, müsste es in Anbetracht der anderen Ausgangsbeziehungen und insbesondere mit Blick auf die andere Wettbewerbsintensität in wesentlichen Punkten deutlich verstärkt und ergänzt werden (c).

22. Im Vergleich lassen sich die betrachteten Modelle in unterschiedlicher Weise gruppieren (XI). Im Falle des EWR, der Türkei und der Schweiz ging es jeweils um eine gewollte weitgehende Übernahme

bzw. Anpassung an das EU-Regulierungsmuster. Dem stand unter Bedingungen bestehender oder erhoffter zukünftiger (Türkei) Wettbewerbsintensität ein Marktzugang bis nahe an Binnenmarktbedingungen gegenüber. Demgegenüber könnte man CETA als Versuch verstehen, unter Bedingungen mäßiger Wettbewerbsintensität nach einer beschränkten Liberalisierung zu einer Annäherung der traditionell divergenten Regulierungen zu kommen und durch die Regelungen zu Arbeit und Umwelt Mindeststandards zu setzen.

23. Demgegenüber stellt das Verhältnis zwischen der EU und dem VK und seine Regelung, eine beispiellose Herausforderung dar, weil es hier darum geht, dass ein Partner die jahrelange bestehende Binnenmarktintegration und Verantwortungsgemeinschaft aufkündigt und sich von den gemeinsamen Regelungen und Standards abwenden will. Der Bewahrung eines *level playing field* kommt unter diesen Bedingungen eine besonders kritische Bedeutung zu.

Quellenverzeichnis

Finn Arnesen/ *Halvard Haukeland Fredriksen*, Art. 1 in: *Finn Arnesen u.a.* (eds), Agreement on the European Economic Area: A commentary, München 2018.

Olga Batura, Das Assoziierungsabkommen mit der EU: Welcher Anteil am Binnenmarkt für die Ukraine?, Ukraine Analysen Nr. 162, 27.01.2016 (Forschungsstelle Osteuropa an der Universität Bremen), S. 2 ff.

Carl Baudenbacher, Between Homogenity and Idnependence, The Legal Position of the EFTA Court in the European Economic Area, Columbia Journal of European Law. Vol. 3 (1997), S. 169 ff.

A. Toledano Laredo, The EEA Agreement: An Overall View, Common Market Law Review 29 (1992), 1199 ff.

Bruha, Thomas, Verfassungsstaatliche Aspekte der Rechtsetzung im EWR. In: Aussenwirtschaft 46 (1991), Heft 46/3-4, S. 117 ff.

Deubner Steuern & Praxis, Spezialreport BREXIT – Steuerrechtliche Auswirkungen im Über-blick, Deubner Verlag GmbH & Co. KG, https://www.deubner-steuern.de/themen/brexit/, zuletzt besucht am 15. November 2019.

Global Justice Now, Leaked Papers From the Us-Uk Trade Talks: A Guide to the Revelations, 2019: https://www.globaljustice.org.uk/sites/default/files/files/news_article/gjn_leakedusuktradedocsbriefing_nov2019.pdf, zuletzt besucht am 2.12.2019.

Astrid Epiney, § 26 - Europäische Freihandelszone (EFTA), in: Armin Hatje/Peter-Christian Müller-Graff (Hrsg.), Enzyklopädie Europarecht, Bd. 1, Baden-Baden, 2014 (EnzEuR), *Akdağ Güney*, §23 Abkommen Europäische Union – Türkei, in: EnzEuR.

Till Holterhus, in Horst Günter Krenzler / Christoph Herrmann / Marian Niestedt, Krenzler / Herrmann / Niestedt, EU-Außenwirtschafts- und Zollrecht, 13. Auflage, 2019, XIII., im Druck.

Christoph Herrmann, Brexit, WTO und EU-Handelspolitik, Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht 28 (2017), S. 961ff.

House of Commons Library, Report: UK Replacement of the EU's external agreements after Brexit, abrufbar unter https://researchbriefings.parliament.uk/ResearchBriefing/Summary/CBP-8370 (letzter Aufruf 16 Dezember 2019).

Christine Kaddous, § 20 Die Zusammenarbeit zwischen der EU und der Schweiz, *in:* EnzEuR.

Kwasi Kwarteng, Priti Patel, Dominic Raab, Chris Skidmore, Elizabeth Truss, Britannia Unchained – Global Lessons for Growth and Prosperity, London (Palgrave Macmillan), 2012.

Marley Morris, No-Deal Brexit. The Implications for Labour and Sical Rights, Breifing, Institute for Public Polic Research, https://www.ippr.org/files/2019-10/brexit-labour-and-social-rights-oct19.pdf, zuletzt besucht am 2. 12. 2019, S.8.

Office of the United States Trade Representative, United States-United Kingdom Negotiations. Summary of Specific Negotiating Objectives, https://ustr.gov/sites/default/files/Summary_of_U.S.-UK_Negotiating_Objectives.pdf, zuletzt besucht am 4. 12. 2019.

Bettina Mech, EWR und europäische Integration: Völker- und europarechtliche Probleme dargestellt am Beispiel Norwegens, Baden-Baden, 2007.

Rene Repasi, Stellungnahme zur Anhörung des Deutschen Bundestags, Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union, am 14. Januar 2019, Themenblock 1: Vorbereitungen auf den Austritt mit Austrittsabkommen, Deutscher Bundestag, Ausschuss für Angelegenheiten der Europäischen Union, Ausschussdrucksache 19(21)39.

Peter-Tobias Stoll, Das Subventionsrecht der WTO - Ordnung des Welthandels und Schutz des Wettbewerbs, Zeitschrift für Wettbewerbsrecht (ZWeR) 2017, 1–23.

The Conservative and Unionist Party, Get Brexit Done Unleash Britain's Potential. Manifesto 2019., https://assets-global.website-files.com/5da42e2cae7ebd3f8bde353c/5dda924905da587992a064ba*Conservative%202019%20Manifesto.pdf,* zuletzt zugegriffen am 10. Dezember 2019.

UK Environmental Law Association (UKELA). "Brexit and Environmental Law the UK and International Environmental Law After Brexit." (2017), . https://www.ukela.org/, zuletzt besucht am 27. Nov, 2019.