

Deutscher Bundestag

Ausschuss für die Angelegenheiten
der Europäischen Union

Ausschussdrucksache

19(21)129

Anhörung 25. Januar 2021

STELLUNGNAHME FÜR DEN EU-AUSSCHUSS | 21. JANUAR 2021

Das Handels- und Kooperations- abkommen zwischen EU und Vereinigtem Königreich

Institutionen, Streitbelegungsverfahren und politische Perspektiven

Nicolai von Ondarza¹

¹ Dr. Nicolai von Ondarza ist Leiter der Forschungsgruppe EU/Europa der Stiftung Wissenschaft und Politik. Mit bestem Dank an Minna Ålander und Dominik Rehbaum für die Unterstützung bei Recherche und kritische Lektüre.

Inhalt

Einführung	3
Das HKA als institutionelles Fundament	4
Gemeinsame Institutionen	5
Parlamentarische Dimension	9
Überprüfung und Kündigung	9
EU-Vertretung in den EU-VK Institutionen	10
Konfliktpotential bei der Streitbeilegung	11
Sonderverfahren zur Durchsetzung des <i>Level Playing Field</i>	13
Subventionskontrolle	13
Rückschrittsverbot bei Schutznormen	14
Abbau von Ungleichgewichten	15
Politische Folgen für das Verhältnis zwischen EU und Vereinigtem Königreich	17

Einführung

Das am 30. Dezember 2020 unterzeichnete „Handels- und Kooperationsabkommen“ zwischen der Europäischen Union (EU) und dem Vereinigten Königreich (VK) setzt einen vorläufigen Schlussstrich unter den seit 2016 laufenden Brexit-Prozess. Es ist das zweite ‚Brexit-Abkommen‘: Zunächst regelte das am 31. Januar 2020 in Kraft getretene Austrittsabkommens² den eigentlichen Austritt und die damit verbundenen Fragen, wie etwa die Rechte von EU-Bürgerinnen und Bürgern im Vereinigten Königreich, die Sonderlösung für Nordirland und die Übergangsphase. Das nunmehr abgeschlossene Handels- und Kooperationsabkommen (HKA) strukturiert die zukünftigen Beziehungen zwischen EU und dem Drittstaat Vereinigtes Königreich in einem breiten Spektrum an Bereichen, vom Warenhandel über Verkehr, Fischerei bis hin zur Beteiligung an EU-Programmen oder der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen.

Im Spektrum der möglichen Beziehungen der Europäischen Union zu Drittstaaten markiert das HKA auf Bestreben der britischen Regierung eine harte Form des Brexits. Der Bruch in den Beziehungen in Form eines ‚No-Deal-Brexits‘ ohne Handelsabkommen³ ist zwar vermieden worden. Aber: Das Vereinigte Königreich verlässt den Binnenmarkt und die Zollunion der EU und nimmt in Zukunft bis auf wenige Ausnahmen nicht mehr an EU-Programmen teil. Die Form der Zusammenarbeit ist strikt die eines Drittstaates ohne Teilintegration in den EU-Rahmen und auf der Basis eines regulären Handelsabkommens.

Dennoch bietet das HKA ein Fundament für wesentlich umfassendere Beziehungen als in vergleichbaren EU-Handelsabkommen. Hierzu gehören ein institutioneller Gesamtrahmen, in den auch viele andere Politikbereiche integriert wurden, das Design des HKA als ‚Rahmenabkommen‘, dem weitere Zusatzabkommen hinzugefügt werden können sowie ein ausdifferenziertes System der Streitbeilegung mit potenziell übergreifenden Sanktionsmaßnahmen sowie eine Überprüfungs Klausel und Mechanismen das eigentliche Abkommen zu erweitern. Das Abkommen eröffnet politisch damit zwei mögliche Handlungspfade – es kann als Rahmenabkommen zum Fundament für eine schrittweise Stabilisierung und Vertiefung der britisch-europäischen Beziehungen in Form einer engen Partnerschaft werden, oder aber, mit ständigen Streitigkeiten und gegenseitigen Sanktionsmaßnahmen eine Fortführung des schmerzhaften Brexit-Prozesses auf niedriger Intensität. Auch EU-intern sind noch Fragen offen, etwa wie die Union die Entscheidungsprozesse innerhalb und zwischen Kommission, Rat und Parlament organisiert werden.

² Abkommen über den Austritt des Vereinigten Königreichs Großbritannien und Nordirland aus der Europäischen Union und der Europäischen Atomgemeinschaft (2019/C 384 I/01).

³ Mit dem Austrittsabkommen war das Vereinigte Königreich zwar bereits zum 31. Januar 2020 formell aus der EU ausgetreten, befand sich aber bis zum 31. Dezember 2020 in einer Übergangsphase. In dieser Zeit nahm es nicht mehr an der Entscheidungsfindung der EU teil, war aber weiterhin an EU-Recht gebunden und Teil des EU-Binnenmarkts und der Zollunion. Ein Ende der Übergangsphase ohne Folgeabkommen hätte den Rückfall auf WTO-Regeln bedeutet, einschließlich der Wiedereinführung von Zöllen. Siehe UK in a changing Europe (2020): „What would No Deal mean?“ Online verfügbar: <https://ukandeu.ac.uk/wp-content/uploads/2020/09/UKICE-What-would-no-deal-mean.pdf> (Letzter Zugriff: 21. Januar 2021).

Das HKA als institutionelles Fundament

Seit dem 1.1.2021 – pünktlich zum Ende der im Austrittsabkommen vorgesehenen Übergangsphase – wird das HKA vorläufig angewandt. Auf britischer Seite hat das Parlament bereits dem mit dem HKA verbundenen Implementierungsgesetz (*European Union (Future Relationship) Act 2020*⁴) zugestimmt und die Regierung den Ratifikationsprozess abgeschlossen. Auf Seiten der EU hat der Rat der EU der vorläufigen Anwendung zugestimmt. Die endgültige Ratifikation erfolgt nach der Zustimmung durch das Europäische Parlament sowie den Rat der EU. Rechtlich könnte das Europäische Parlament das Abkommen noch ablehnen und einen ‚No-Deal-Brexit‘ herbeiführen. Angesichts der bisher engen Einbindung des Europäischen Parlaments in die Verhandlungen und den politischen wie wirtschaftlichen Folgen erscheint eine Ablehnung aber als unwahrscheinlich.

Demnach sind die Beziehungen zwischen der EU und dem Vereinigten Königreich nunmehr von zwei zentralen Abkommen strukturiert – dem ‚Abkommen über den Austritt des Vereinigten Königreichs Großbritanniens und Nordirland aus der Europäischen Union und der Europäischen Atomgemeinschaft‘ (Austrittsabkommen) gemäß Art. 50 EUV sowie dem Handels- und Kooperationsabkommen, rechtlich ein reguläres Drittstaatenabkommen gemäß Art. 217 AEUV.

Eine erste Besonderheit des HKA ist seine Konstruktion als ‚Rahmenabkommen‘. Ursprünglich hatte die britische Regierung angestrebt, eine Reihe von rechtlich und institutionell unabhängig voneinander stehende Einzelabkommen mit der EU abzuschließen, auch um in Zukunft bei Streitfragen politikfeldübergreifende Abwehrmaßnahmen zu verhindern.⁵ Die EU hingegen forderte, insbesondere mit Blick auf die Erfahrungen mit den bilateralen Verträgen mit der Schweiz, ein umfassendes Abkommen mit einheitlicher institutioneller Struktur und Streitbeilegungsverfahren.⁶

Das Verhandlungsergebnis entspricht weitgehend den Forderungen der EU mit einem umfassenden Abkommen, das fast alle verhandelten Politikbereiche miteinschließt. Insbesondere ist das HKA für Erweiterungen ausgelegt, indem gemäß Art. COMPROV 2 HKA weitere bilaterale Zusatzabkommen zwischen der EU und dem VK hinzugefügt werden können. Diese Zusatzabkommen werden dann zu integralen Bestandteilen der dem HKA unterlie-

⁴ Online verfügbar: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2020/29/contents/enacted> (Letzter Zugriff am 21. Januar 2021).

⁵ Ziel der britischen Regierung waren einzelne Abkommen mit eigenständiger Governance-Struktur, etwa zu Fischerei, dem Luftverkehr, der Energie, der Mobilität, der Beteiligung an EU-Programmen oder zur Zusammenarbeit in der inneren Sicherheit. Siehe UK Prime Minister (2020): „The Future Relationship with the European Union. The UK’s Approach to Negotiations.“ Online verfügbar: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/868874/The_Future_Relationship_with_the_EU.pdf (Letzter Zugriff: 21. Januar 2021), S. 4.

⁶ Siehe Rat der EU (2020): „Directives for the Negotiation of a New Partnership with the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland.“ Online verfügbar: <https://www.consilium.europa.eu/media/42736/st05870-ad01re03-en20.pdf> (Letzter Zugriff am 21. Januar 2021).

genden bilateralen Gesamtbeziehungen und nutzen dafür auch den institutionellen Gesamtrahmen des HKAs. Sofern in den Zusatzabkommen nichts anderes vereinbart wird, gilt dies auch für die Streitbeilegungsmechanismen sowie mögliche sektorübergreifende Gegenmaßnahmen. Mit dem HKA zusammen wurden bereits zwei weitere Zusatzabkommen vereinbart, so dass sich die bisher in Folge des Brexits zwischen EU und Vereinigtem Königreich vereinbarten Abkommen folgendermaßen gliedern:

- Austrittsabkommen (einschließlich Irland/Nordirland-Protokoll)
- Handels- und Kooperationsabkommen
 - Zusatzabkommen: Abkommen zwischen der EU und dem Vereinigten Königreich zu Sicherheitsverfahren für Verschlussachen
 - Zusatzabkommen: Abkommen zwischen der EU und dem Vereinigten Königreich über die zivile Nutzung der Kernenergie

Trotz der Anlage des HKAs als Rahmenabkommen bleibt das Austrittsabkommen rechtlich und institutionell unabhängig und wurde damit nicht als ‚Zusatzabkommen‘ in die Gesamtbeziehungen integriert. Seine Regelungen behalten zudem – mit Ausnahme der abgelaufenen Übergangszeit – seine vollständige Gültigkeit, einschließlich des Protokolls zu Nordirland.⁷ So nutzt das Austrittsabkommen unter anderem ein anderes Streitbelegungsverfahren, bei dem anders als beim HKA der Europäische Gerichtshof eingebunden ist. Eine Verknüpfung kann jedoch im Konfliktfall entstehen. So erlaubt Art. 178 des Austrittsabkommens beim Streitbelegungsverfahren in letzter Konsequenz, Teile des Austrittsabkommens oder jedes anderen Abkommen zwischen EU und Vereinigtem Königreich auszusetzen. Dies könnte im äußersten Fall zur Anwendung kommen, falls sich etwa das Vereinigte Königreich – wie im Herbst 2020 angedroht – die Bestimmungen des Nordirland-Protokolls verletzt.

Gemeinsame Institutionen

Das HKA regelt damit die Beziehungen zwischen EU und einem ihrer wichtigsten Nachbarländer grundlegend neu und geht trotz der Rechtsform sowohl thematisch als auch institutionell über vergleichbare Handelsabkommen mit Kanada und Japan hinaus. So werden die Beziehungen in drei Hauptbereichen neu geordnet – dem Handel (Warenhandel, Dienstleistungen & Investitionen, dem digitalen Handel sowie Regeln für den fairen Wettbewerb), der Konnektivität zwischen EU und VK (Verkehr, Energie, Fischerei, Beteiligung an Programmen der Union) sowie der Zusammenarbeit in der Innen- und Justizpolitik (Strafverfolgung, justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen, Datenaustausch):

⁷ Das Protokoll zu Irland/Nordirland des Austrittsabkommens hat noch die Möglichkeit offen gelassen, dass die Sonderregelungen für Nordirland verfallen, wenn die Grenze zwischen EU-Mitglied Irland und Nordirland durch das EU-VK Abkommen vollständig offen gehalten werden kann. Da das HKA dies nicht erreicht, gelten die Sonderregelungen des Protokolls weiter für Nordirland, einschließlich der Notwendigkeit von Ausfuhrformalitäten und begrenzten Kontrollen innerhalb des Vereinigten Königreich zwischen Nordirland und Großbritannien. Siehe Adhoán Connolly (2020): What the Brexit Deal means for Northern Ireland. UK in a Changing Europe Commentary. Online verfügbar: <https://ukandeu.ac.uk/what-the-brexit-deal-means-for-northern-ireland/> (Letzter Zugriff: 21. Januar 2021).

Abbildung 1: Aufbau des Handels- und Kooperationsabkommens



Quelle: Europäische Kommission.

Die Zusammenarbeit in der Außen- und Sicherheitspolitik ist, anders als in der das Austrittsabkommen begleitenden politischen Erklärung vorgesehen⁸, nicht abgedeckt. Diese wurde von der britischen Regierung kurz nach dem erfolgten Austritt aus den Verhandlungen ausgeklammert und betrifft etwa die institutionelle Zusammenarbeit bei Sanktionen, GSPV-Operationen oder dem Aufbau militärischer Fähigkeiten. Auch die ursprünglich bereits 2020 anvisierte Äquivalenzentscheidung über Finanzdienstleistungen und Datenschutz sind noch nicht abgeschlossen.

Für die Beschlussfassung und die Überwachung von Entscheidungen wird mit dem HKA ein ausdifferenziertes Governance-System zwischen EU und Vereinigtem Königreich etabliert. Dieses besteht aus drei Ebenen: Einem übergeordneten Partnerschaftsrat, einer Reihe von Ausschüssen zu einzelnen Regelungsthemen sowie unterstützende gemeinsame Arbeitsgruppen. Grundprinzip dieser Institutionen ist wie in anderen Handelsabkommen die Gleichrangigkeit – so werden alle gemeinsamen Institutionen jeweils von einem Ko-Vorsitzenden aus der EU und dem Vereinigten Königreich geleitet, Beschlüsse werden im Einvernehmen getroffen und die Sitzungen finden abwechselnd in Brüssel und London statt. Eine Beteiligung des Vereinigten Königreichs an EU-eigenen Institutionen, wie es etwa während der Übergangsphase in Einzelfällen noch möglich war, ist im HKA nicht mehr vorgesehen. Das potenziell wichtigste Gremium ist der Partnerschaftsrat (Art.INST.1 HKA). Er tagt auf Ministerebene mindestens einmal jährlich. Die EU wird zunächst vom Vize-Präsidenten der EU-Kommission Maroš Šefčovič repräsentiert, der die EU ebenfalls im Gemeinsamen Ausschuss des Austrittsvertrags vertritt.⁹ Der Partnerschaftsrat hat die Kompetenz zur Be-

⁸ Siehe „Political Declaration Setting Out the Framework for the Future Relationship between the European Union and the United Kingdom“ (2019). Online verfügbar: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/revised_political_declaration.pdf (Letzter Zugriff: 21. Januar 2021).

⁹ Europäische Kommission (2021): Pressemitteilung: „Europäische Kommission baut „Task Force für die Beziehungen zum Vereinigten Königreich“ in „Dienst für die Abkommen zwischen der EU und dem Vereinigten Königreich“ um.“ Online verfügbar: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/ip_21_160 (Letzter Zugriff: 21. Januar 2021).

schlussfassung in allen Angelegenheiten des HKA und damit verbundenen Zusatzabkommen sowie die Verabschiedung von Empfehlungen an die Parteien zur Umsetzung und Anwendung des Abkommens. Darüber hinaus kann der Partnerschaftsrat Änderungen des HKA selbst oder etwaiger Zusatzabkommen beschließen, mit Ausnahme der institutionellen Bestimmungen (Art. INST.1 (4) HKA). Diese Änderungen bedürfen zwar, wie alle Beschlüsse des Partnerschaftsrats, Einvernehmen, eröffnen aber jenseits des Abschlusses von Zusatzabkommen eine weitere Möglichkeit zur Vertiefung der Beziehungen auf Basis des HKA, falls beide Seiten politisch daran interessiert sind. Beschlüsse des Partnerschaftsrats und – soweit übertragen – der ihm unterstellten Gremien sind für beide Vertragsparteien bindend, Empfehlungen sind rechtlich unverbindlich (Art. INST.4 HKA).

Tabelle 1: EU-VK Institutionen gemäß HKA und Austrittsabkommen

	HKA	Austrittsabkommen
Ministerebene	EU-UK Partnerschaftsrat	Gemeinsamer Ausschuss
Sonderausschüsse	<p>Handelspartnerschaftsausschuss</p> <p>Handelssonderausschüsse für</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Waren ➤ Zusammenarbeit im Zollbereich und Ursprungsregeln ➤ Gesundheitspolizeiliche und pflanzenschutzrechtliche Maßnahmen ➤ Technische Handelshemmnisse ➤ Dienstleistungen, Investition und digitalen Handel ➤ Geistiges Eigentum ➤ Öffentliches Beschaffungswesen ➤ Zusammenarbeit in Regulierungsfragen ➤ Für gleiche Ausgangsbedingungen für einen offenen und fairen Wettbewerb ➤ Verwaltungszusammenarbeit <p>Sonderausschüsse für</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Energie ➤ Luftverkehr ➤ Flugsicherheit ➤ Straßenverkehr ➤ Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit ➤ Fischerei 	<p>Fachausschüsse für</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Rechte der Bürger ➤ Sonstige Trennungsbestimmungen ➤ Fragen zur Durchführung des Protokolls zu Irland/Nordirland ➤ Fragen zur Durchführung des Protokolls zu den Hoheitszonen auf Nordzypern ➤ Fragen zur Durchführung des Protokolls zu Gibraltar ➤ Für Finanzbestimmungen

-
- Zusammenarbeit im Bereich der Strafverfolgung und Justiz
 - Teilnahme an Programmen der Union
-

Arbeitsebene	Arbeitsgruppen zu <ul style="list-style-type: none">➤ Ökologische Erzeugnisse➤ Kraftfahrzeuge und Teile davon➤ Arzneimittel➤ Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit
--------------	---

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

Die Hauptaufgabe dieser ausgegliederten institutionellen Struktur ist es, den Partnerschaftsrat bei der Wahrnehmung seiner Aufgaben zu unterstützen, dessen Entscheidungen vorzubereiten und die Umsetzung des HKA und etwaiger Zusatzabkommen zu überwachen. Der Partnerschaftsrat kann die Entscheidungskompetenz hierbei auch den Sonderausschüssen übertragen; beim Handelspartnerschaftsausschuss ist dies etwa schon im HKA vorgesehen (Art. INST.2 (2) HKA). Weitere Sonderausschüsse und/oder Arbeitsgruppen können dabei nach Bedarf eingerichtet werden. Für die Arbeit des Partnerschaftsrats wird zudem ein Sekretariat eingesetzt, das sich aus Beamten der EU und des Vereinigten Königreichs zusammensetzt, um jeweils die Sitzungen vorzubereiten. Sitzungen vom Partnerschaftsrat und des Handelspartnerschaftsausschuss finden in der Regel mindestens einmal jährlich statt, der Sitzungskalender der anderen Gremien wird ebenso wie alle Tagesordnungen im Einvernehmen festgelegt. Beide Seiten können jederzeit eine Sitzung beantragen, die innerhalb von 30 Tagen stattfinden soll.

Parallel neben den Institutionen des HKA bestehen die gemeinsamen Institutionen aus dem Austrittsabkommen fort. Das Äquivalent zum Partnerschaftsrat ist hier der Gemeinsame Ausschuss, in dem die EU aktuell ebenfalls vom Vize-Präsidenten der EU-Kommission Mario Šefčovič repräsentiert wird. Im Herbst 2020 war der Gemeinsame Ausschuss sowie der Fachausschuss für Irland/Nordirland bereits zentral bei der Entschärfung und Lösung des Konflikts über die Umsetzung des Nordirland-Abkommens, welches das Vereinigte Königreich zunächst mit einer eigenen Binnenmarktgesetzgebung brechen wollte. Parallel zu den Verhandlungen zum Handelsabkommen konnte in den Gremien des Austrittsabkommens eine für beide Seiten akzeptable Lösung gefunden werden – auch weil die EU damit drohte, bei einem Bruch des Austrittsabkommens kein Handelsabkommen zu unterzeichnen.

Mit HKA und Austrittsabkommen ist also trotz Brexit ein umfassendes Set an Institutionen zwischen Europäischer Union und dem Vereinigten Königreich entstanden, in denen sowohl die vielen technischen wie auch politischen Fragen der Zusammenarbeit verhandelt werden können. Im Vergleich mit anderen Drittstaatenabkommen entspricht diese ausdifferenzierte Struktur eher dem des politikfeldübergreifenden Assoziationsabkommen mit der Ukraine denn einem regulären Handelsabkommen wie mit Kanada oder Japan. Der größte Unterschied bleibt die politische Intention – während das EU-Ukraine Assoziationsabkommen auf eine Annäherung abzielt festigt das HKA zunächst die Trennung von EU und VK. Die Beschlüsse der EU-VK-Gremien sind für beide Seiten bindend, werden aber stets im Einvernehmen getroffen. Keine der beiden Seiten kann die andere also gegen seinen Willen verpflichten, bei Meinungsverschiedenheiten greift die Streitbeilegung (siehe unten). Wie

regelmäßig die verschiedenen Gremien tagen und wie weit sich die Partner abstimmen muss jedoch erst in der Praxis erprobt werden. Im Jahr 2020 gab es im Rahmen der Institutionen des Austrittsabkommens insgesamt sechs Sitzungen des Gemeinsamen Ausschuss sowie insgesamt 18 Sitzungen der sechs Fachausschüsse.¹⁰

Parlamentarische Dimension

Neben den Gremien zur Umsetzung sieht der HKA auch eine Parlamentarische Zusammenarbeit vor. So können das Europäische Parlament und das Parlament des Vereinigten Königreichs gemäß Art. INST.5 HKA eine Parlamentarische Partnerschaftsversammlung als Forum für den Meinungsaustausch gründen. Diese Parlamentarische Partnerschaftsversammlung kann den Partnerschaftsrat um Informationen zur Umsetzung des Abkommens und etwaiger Zusatzabkommen ersuchen, wird über die Beschlüsse und Empfehlungen unterrichtet und kann auch selbst Empfehlungen an den Partnerschaftsrat richten. Bei entsprechendem politischem Willen könnte die Partnerschaftsversammlung also dafür genutzt werden, konstruktive Impulse für die Weiterentwicklung der Beziehungen zwischen EU und Vereinigtem Königreich zu geben. Erschwert wird diese Möglichkeit aber durch die weiterhin stark polarisierte Debatte über die Beziehungen zur EU im britischen Parlament, in dessen Rahmen die Regierung zuletzt im Januar 2021 den Ausschuss für die zukünftigen Beziehungen zur Europäischen Union aufgelöst hat¹¹.

Eine Beteiligung der nationalen Parlamente ist an dieser Partnerschaftsversammlung nicht vorgesehen. Gleichzeitig bleibt die interparlamentarische Kooperation wie etwa zwischen Bundestag und House of Commons vom HKA unberührt.

Überprüfung und Kündigung

Neben der grundsätzlichen Möglichkeit, Änderungen am Abkommen über den Partnerschaftsrat zu beschließen und weitere Zusatzabkommen hinzuzufügen schafft das HKA eine Reihe von rechtlich und/oder politisch miteinander verbundenen Übergangs- und Überprüfungs-klauseln. Diese lassen sich in drei Kategorien einteilen:

Erstens enthält das HKA bzw. seine Anhänge mehrere Kulanzfristen, nach denen beispielsweise Ausführende von Waren bis zum 31. Dezember 2021 Erklärungen über den Ursprung von Waren nachträglich ausliefern, um den Warenverkehr zu erleichtern.¹² Eine zweite Kategorie sind Übergangsphasen, nach denen etwa die Fischfangquoten für EU-Fischer in den territorialen Gewässern des Vereinigten Königreichs nur schrittweise bis Mitte 2026 reduziert werden oder der Titel X (Energie) zum 30. Juni 2026 ausläuft, sofern er nicht vom Partnerschaftsrat verlängert wird (Art. ENER.33 HKA). Politisch ist zu vermuten, dass die Anschlussverhandlungen dieser Übergangsphasen von Fischerei und Energiekapitel be-

¹⁰ Für eine vollständige Liste der bisherigen Sitzungen der Gremien des Austrittsabkommens, siehe: https://ec.europa.eu/info/relations-united-kingdom/eu-uk-withdrawal-agreement/meetings-eu-uk-joint-and-specialised-committees-under-withdrawal-agreement_de (Letzter Zugriff: 21. Januar 2021).

¹¹ Siehe <https://committees.parliament.uk/committee/366/committee-on-the-future-relationship-with-the-european-union/> (Letzter Zugriff: 21. Januar 2021).

¹² Siehe etwa Durchführungsverordnung (EU)2020/2254 der Kommission vom 29. Dezember 2020 über die Ausfertigung von Erklärungen zum Ursprung auf der Grundlage von Lieferantenerklärungen für präferenzbegünstigte Ausfuhr in das Vereinigte Königreich während eines Übergangszeitraums. Online verfügbar: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:32020R2254&from=EN> (Letzter Zugriff: 21. Januar 2021).

wusst zeitlich aneinandergelockt wurden. Drittens sind in Einzelbereichen des HKA regelmäßige Verhandlungen zwischen EU und Vereinigtem Königreich vorgesehen. Beispielsweise müssen die zulässigen Gesamtfischfangmengen jährlich zwischen Europäischer Union und Vereinigtem Königreich bis spätestens zum 10. Dezember eines Jahres ausgehandelt werden (Art. FISH.6 HKA).

Viertens sieht das Abkommen auch mehrere Optionen zur Überprüfung und Anpassung vor. Zunächst gibt es mit Art. FINPROV.3 HKA eine allgemeine Überprüfungs Klausel. Demnach soll das Abkommen sowie alle etwaige Zusatzabkommen regelmäßig alle fünf Jahre nach Inkrafttreten überprüft werden. Politisch fällt dies zumindest aktuell mit dem britischen Wahlkalender zusammen, da spätestens im Dezember 2024 ein neues britisches Parlament gewählt werden muss und eine britische Legislaturperiode im Normalfall ebenfalls fünf Jahre dauert.¹³ Die Überprüfung findet potenziell also mit einer neuen britischen Regierung statt. Das Verhältnis zur EU könnte somit auch zum Wahlkampfthema werden.

Hinzukommt eine spezielle Überprüfungs Klausel mit Blick auf potenzielle Divergenzen in Regulierungsstandards. Diese besagt, dass eine Vertragspartei frühestens vier Jahre nach Inkrafttreten eine Überprüfung der Rubrik Handel beantragen kann, um zu überprüfen, ob das Abkommen „ein angemessenes Gleichgewicht zwischen den Rechten und Pflichten der Vertragsparteien gewährleistet“ (Art. 9.4 HKA). Falls in Folge dieser Initiative innerhalb eines Jahres keine Änderung des Abkommens vom Partnerschaftsrat verabschiedet wurde, kann die betreffende Partei den Handelsteil des Abkommens kündigen. Damit wird zwar nicht das Gesamtabkommen gekündigt, aber gleichzeitig die Bereiche Straßenverkehr und Luftverkehr beendet (Art. 9.4 (10) HKA).

Zuletzt ermöglicht das HKA auch eine einseitige vollständige Kündigung des Abkommens. Diese kann jederzeit von einer der beiden Vertragsparteien ausgesprochen werden, tritt aber erst nach zwölf Monaten in Kraft. Anders als etwa bei Art. 50 des EU-Vertrags ist aber keine Übergangsphase oder Verhandlungen von Folgeabkommen vorgesehen. Eine inhaltliche Begründungspflicht gibt es für eine Kündigung nicht.

EU-Vertretung in den EU-VK Institutionen

Nicht im HKA geregelt ist die EU-Vertretung innerhalb der neuen EU-VK Institutionen und die damit verbundenen Entscheidungsprozesse, was insbesondere auch für die Mitgliedstaaten und das Europäische Parlament von Bedeutung ist. Der Partnerschaftsrat und die darunter angesiedelten Institutionen haben auch für die einzelnen Mitgliedstaaten hoch relevante Kompetenzen – sie können das Abkommen verändern, die Streitbelegungsmechanismen initiieren, im Zweifelsfall Sanktionen erlassen und Teilbereiche oder sogar das ganze Abkommen aufkündigen. Zu klären wären aus deutscher Perspektive insbesondere folgende Fragen:

Erstens sollte geklärt werden, ob und unter welchen Bedingungen Vertreter/innen der Mitgliedstaaten an den gemeinsamen EU-VK-Institutionen teilnehmen können. Bei den Institutionen des Austrittsvertrags besteht diese Möglichkeit der Teilnahme, von der insbesondere bei den kritischen Verhandlungen im Gemeinsamen Ausschuss bzw. dem Fachausschuss für Irland/Nordirland von den Mitgliedstaaten Gebrauch gemacht wurde. Zweitens sollte geklärt werden, welche Voraussetzungen innerhalb der Europäischen Union erfüllt werden müssen, bevor die Union einem Beschluss im Partnerschaftsrat zustimmen

¹³ Aktuell müssten die nächsten britischen Unterhauswahlen gemäß Fixed Term Parliament Act (TFPA) im Mai 2024 stattfinden. Die Regierung Johnson will den FTFA allerdings aufheben, damit der Premierminister den Wahltermin wieder wie vor 2011 festlegen kann. Falls das britische Parlament dem zustimmt wäre der späteste mögliche Termin für die nächsten Unterhauswahlen der Dezember 2024.

kann. Einzelne Beschlusskompetenzen des Rates werden wichtige politische Auswirkungen haben, von den Fischfangquoten über die Level-Playing-Field Maßnahmen bis hin zur Änderung des Abkommens. Insbesondere bei einer Änderung des Vertrags sollten die Mitgliedstaaten im Rat sowie das Europäische Parlament eingebunden und die Art der Mitwirkung definiert werden.

Zu klären ist drittens, unter welchen Umständen die Europäische Union die Entscheidung trifft, Streitschlichtungsprozesse gegen das Vereinigte Königreich zu beginnen, und in welchem Umfang sie im Zweifelsfall sogar sektorübergreifende Gegenmaßnahmen erlässt. Diese Maßnahmen könnten einschneidende Auswirkungen auf betroffene Wirtschaftssektoren ebenso wie das politische Verhältnis zum Vereinigten Königreich haben und sollten – wie auch in den Brexit-Verhandlungen bisher üblich – eng mit den EU-Mitgliedstaaten abgestimmt sein.

Konfliktpotential bei der Streitbeilegung

Die übergreifende institutionelle Struktur des HKA wird ergänzt durch einen Streitbeilegungsmechanismus, mit dem die Vertragsparteien das Abkommen durchsetzen bzw. im Zweifelsfall Sanktionen erlassen können. Grundsätzlich ist das Streitbeilegungsverfahren des HKA mit demjenigen regulärer EU-Freihandelsabkommen vergleichbar. Insbesondere gibt es – anders als beim Austrittsabkommen – keine Einbindung des Europäischen Gerichtshof zur Auslegung von EU-Recht. Stattdessen stehen Schiedsgerichte aus drei Schiedsrichtern – je einem/r ernannt von EU und dem Vereinigten Königreich sowie ein/e neutrale Schiedsrichter/in¹⁴ – im Zentrum des Verfahrens.

Zunächst gilt auch bei der Streitbeilegung das Prinzip *Rahmenabkommen*, da diese ebenso wie die institutionelle Struktur des HKA auch auf alle etwaigen Zusatzabkommen angewendet werden soll, und diese Zusatzabkommen potenziell bei Abwehrmaßnahmen ausgesetzt werden können (Art. INST.9 HKA). Beim HKA selbst sind jedoch einige Bereiche aus der generellen Streitbeilegung herausgenommen, insbesondere die Durchsetzung der fairen Wettbewerbsbedingungen (siehe unten), der guten Regulierungspraxis sowie der Rechtsdurchsetzung und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen (Art. INST.10 HKA). Das zweite, bei anderen EU-Handelsabkommen übliche Grundprinzip ist die *Ausschließlichkeit*, gemäß der die jeweilige Beschwerdeführerin in einem Konflikt das Forum für die Streitigkeit aussucht und ausschließlich in diesem Forum die Streitbeilegung durchgeführt wird.

¹⁴ Für dieses Verfahren erstellt der Partnerschaftsrat spätestens 180 Tage nach Inkrafttreten des HKA eine Liste an potenziellen Schiedsrichtern (Art. INST.27 HKA). Falls sich EU und VK nicht innerhalb von 10 Tagen auf die Zusammensetzung des Schiedsgerichts einigen, ernannt jede Partei eine/n Schiedsrichter/in von der Liste, der Vorsitzende wird im Zweifelsfall per Los entschieden. Falls eine Partei keine/n Schiedsrichter/in ernannt wird auch diese/r per Los von der Liste bestimmt (Art. INST.15 HKA).

Dies käme etwa zum Tragen, falls eine Streitigkeit zwischen EU und Vereinigtem Königreich sowohl das HKA als auch WTO-Recht berührt.

Ist eine Vertragspartei der Auffassung, dass die andere gegen Verpflichtungen aus dem HKA (oder eines Zusatzabkommens) verstößt, folgt ein dreistufiges Verfahren. In einem ersten Schritt kann die Beschwerdeführerin *Konsultationen* in den HKA-Institutionen einleiten, in denen die Beschwerdegegnerin innerhalb von 10 Tagen auf die Beschwerde reagieren muss. Für die Konsultationen sind insgesamt 30 Tage vorgesehen (20 bei Dringlichkeit), bei Nichteinigung danach wird ein Schiedsgericht einberufen. Diese Fristen sind etwas kürzer als etwa EU-Japan Handelsabkommen oder CETA (je 45 Tage)¹⁵, das Verfahren an sich ist aber vergleichbar.

In einem zweiten Schritt kann die Beschwerdeführerin die Einsetzung eines Schiedsgerichts beantragen, falls die Beschwerdegegnerin innerhalb von 10 Tagen nicht reagiert, oder die Konsultationen innerhalb der Frist keine Lösung erreichen. Im folgenden Schiedsgerichtsverfahren prüft das Schiedsgericht unter regelmäßiger Konsultation der Vertragsparteien innerhalb von maximal 160 Tagen, ob das Abkommen verletzt wurde. Bei Dringlichkeit werden alle Fristen halbiert. Mit leicht abgewandelten Fristen entspricht auch dieses Verfahren denen in CETA oder dem EU-Japan Handelsabkommen.

Falls das Schiedsgericht in seiner Entscheidung eine Verletzung des HKA (oder etwaiger Zusatzabkommen) festgestellt hat, muss die betroffene Vertragspartei innerhalb von 30 Tagen Maßnahmen vorlegen, die sie zur Behebung getroffen hat oder zu treffen beabsichtigt (Art. INST.21 HKA). Falls die Beschwerdegegnerin aber erklärt, dass es aus ihrer Sicht nicht möglich ist, der Schiedsgerichtsentscheidung nachzukommen, sie vor Ablauf der Frist keine Umsetzungsmaßnahmen notifiziert oder aber das Schiedsgericht bei einer erneuten Überprüfung feststellt, dass die ergriffenen Umsetzungsmaßnahmen mit den erfassten Bestimmungen unvereinbar sind, kann die andere Vertragspartei Sanktionen erlassen (Art. INST.24 HKA). Diese Sanktionsmaßnahmen können also erst nach Durchlaufen des Schiedsgerichtsverfahrens erlassen werden.

Hierfür differenziert das HKA die Bedingungen aus, unter denen Teile der Abkommen als Sanktionen je nach verletztem Bereich ausgesetzt werden können. Grundsätzlich darf die Aussetzung von Verpflichtungen den Wert, der durch den Verstoß zunichtegemachten oder geschmäleren Vorteile, nicht übersteigen. Andere Ausnahmen bestimmen beispielsweise, dass die Teilnahme an Unionsprogrammen nur ausgesetzt werden kann, wenn auch die Streitigkeit Verpflichtungen zu Unionsprogrammen betrifft (Art. INST.24 (3) a) HSK) oder dass bei Streitigkeiten zum Handel, Straßenverkehr oder Flugverkehr zunächst Verpflichtungen aus dem selben Teil des HKA ausgesetzt werden. Grundsätzlich etabliert das HKA somit wie von der EU gefordert sektorübergreifende Sanktionsmechanismen, hierzu sind aber Ausnahmen festgelegt. Aufgehoben werden diese Sanktionen letztlich bei einer einvernehmlichen Lösung beider Vertragsparteien oder wenn sich die Beschwerdegegnerin durch ihre Umsetzungsmaßnahmen wieder im Einklang mit den Verpflichtungen aus dem Abkommen befindet.

Die Verpflichtungen aus dem Abkommen können damit über das Schiedsgerichtsverfahren und sektorübergreifende Sanktionen durchgesetzt werden. Die Entscheidungen der Schiedsgerichte sind für die EU und das Vereinigte Königreich bindend, begründen aber – wie in anderen Handelsabkommen – weder Rechte noch Pflichten für natürliche oder juristische Personen (Art. INST.29 (2) HKA). Dabei stellt das HKA auch klar, dass die Gerichte beider Vertragsparteien nicht für die Beilegung von Streitigkeiten nach diesem Abkommen zuständig sind – also auch nicht der Europäische Gerichtshof – und dass die Entscheidungen der Schiedsgerichte im Hinblick auf die Auslegung des internen Rechts einer Vertragspartei für dessen interne Gerichte und Behörden nicht bindend sind (Art. INST.29 (4) HKA).

¹⁵ Siehe Artikel 29.6ff CETA.

In der politischen Bewertung des Schiedsgerichtsverfahren stellt dies einen Kompromiss zwischen den Zielen der Europäischen Union dar – die einen Gesamtrahmen und sektorübergreifende Sanktionsmechanismen gefordert hat, um bei Streitigkeiten ihre größere Marktmacht einzusetzen – und denjenigen des Vereinigten Königreichs – welches einen Einbezug des EuGHs ebenso abgelehnt hat wie verbindliche Vorgaben für nationale Gerichte. Die Durchsetzung des Abkommens beruht damit aus europäischer Perspektive vor allem auch auf der Bereitschaft im Zweifelsfall Teile des Abkommens auszusetzen, auch wenn damit gleichzeitig Einbußen für die europäische Wirtschaft und politische Konflikte mit London einhergehen.

Sonderverfahren zur Durchsetzung des *Level Playing Field*

Politisch höchst relevant sind die Ausnahmen aus dem regulären Streitbeilegungsverfahren für den Titel zu fairen Wettbewerbsbedingungen („Level Playing Field“). Die Frage nach der Verbindlichkeit europäischer Standards und den damit verbundenen Durchsetzungsmechanismen war für beide Seiten eine der entscheidenden Aspekte in den Verhandlungen. Die drei Sonderverfahren in diesem Bereich bedürfen daher für die politische Bewertung des Abkommens einer besonderen Analyse:

Subventionskontrolle

Dies betrifft erstens die Kontrolle staatlicher Subventionen (Titel XI Kapitel 3 HKA). Hierfür legt das HKA Grundsätze fest, um sicherzustellen, dass Subventionen nicht gewährt werden, „wenn sie wesentliche Auswirkungen auf den Handel oder die Investitionen zwischen den Vertragsparteien haben oder *haben könnten*“ (Art. 3.4 HKA, eigene Hervorhebung). Die Umsetzung dieser Prinzipien obliegt zwar den Vertragsparteien, sie verpflichten sich aber dazu, ein unabhängiges Subventionskontrollsystem einzurichten – was vor allem das Vereinigte Königreich nach dem Brexit betrifft. Bei vermuteten Verstößen gegen diese Prinzipien durch individuelle Subventionen kommt aber nicht das reguläre Schiedsgerichtsverfahren zur Anwendung (Art. 3.13 HKA). Stattdessen können zum einen individuelle Unternehmen jeweils vor den internen Gerichten gegen einzelne Subventionsentscheidungen klagen und sich dabei direkt auf die vereinbarten Grundsätze berufen; die andere Vertragspartei kann sich dabei auch im Einklang mit den allgemeinen Gesetzen und Verfahren beteiligen. Die EU könnte also ein europäisches Unternehmen unterstützen, falls es vor britischen Gerichten gegen Subventionsentscheidungen des Vereinigten Königreichs klagt. Zum anderen kann die EU (oder das Vereinigte Königreich) ein separates Konsultationsverfahren starten, wenn sie der Meinung ist, dass eine Subvention negative Auswirkungen auf den Handel oder die Investitionen hat oder haben könnte. Spätestens innerhalb von 30 Tagen muss die andere Vertragspartei auf das Ersuchen antworten, spätestens nach 60 Tagen gilt das Konsultationsverfahren – sofern nicht einvernehmlich anders beschlossen – als beendet. Ohne Einigung kann die EU (oder das VK) dann Sanktionen erlassen, allerdings unter der Beweispflicht, dass tatsächlich negative Auswirkungen auf Handel oder Investitionen drohen. Diese Gefahr negativer Auswirkungen „stützt sich auf Tatsachen und nicht nur auf Behauptungen, Vermuten oder entfernte Möglichkeiten.“ (Art. 3.12 (5) HKA). Anders als im regulären Streitbeilegungsverfahren kann eine Vertragspartei also auch ohne Schiedsgerichtsentscheidung Sanktionen beschließen, wenn die Konsultationen nicht zu einer Einigung führen, hat aber eine erhöhte Beweispflicht für tatsächlich drohenden bzw. entstandenen Schaden.

Die Sanktionen müssen verhältnismäßig sein und sollten das ordnungsgemäße Funktionieren des Abkommens möglichst wenig beeinträchtigen (Art. 3.12 (8) HKA). Erst fünf Tage nach Inkrafttreten kann die betroffene Vertragspartei ein Schiedsgericht anrufen, ohne die vorherige Konsultation durchzulaufen, um überprüfen zu lassen, ob die ergriffenen Sanktionen vertragskonform sind bzw. die notwendigen Fristen eingehalten wurden. Das Schiedsgericht prüft allerdings explizit nicht, ob die ursprüngliche Subvention vertragskonform ist; zudem hat es keine aufschiebende Wirkung für die Sanktionen. Im Endeffekt können im Bereich der Subventionskontrolle daher schneller Sanktionen erlassen werden und eine Lösung muss über den Verhandlungsweg gefunden werden.

Rückschrittsverbot bei Schutznormen

Das zweite politisch bemerkenswerte Sonderverfahren betrifft das Rückschrittsverbot bei Schutznormen. Eine der zentralen Streitpunkte bei den Post-Brexit-Verhandlungen war die Frage, inwieweit das Vereinigte Königreich auch in Zukunft an bestehende EU-Standards gebunden ist oder sich sogar dynamisch an neue EU-Standards anpassen muss. Insbesondere letzteres hat die britische Regierung strikt abgelehnt, weil sie die Möglichkeit zur Divergenz von EU-Standards und die demokratische Eigenständigkeit als einen der zentralen Argumente für den Brexit betrachtet.¹⁶

Im Verhandlungsergebnis haben sich beide Seiten dazu verpflichtet, bis zum Ende der Übergangsphase gültige Arbeits- und Sozialstandards (Art. 6.2 HKA) sowie Umwelt- und Klimaschutzstandards (Art. 7.2 HKA) nicht in einer Weise zu senken, „die sich auf den Handel oder die Investitionen zwischen den Vertragsparteien auswirkt.“ Die Auslegung dieses Vorbehalts wird ein zentraler Streitpunkt bei der Wirksamkeit des Rückschrittsverbots in der Praxis haben. So lässt die britische Regierung bereits prüfen, welche EU-Standards sie zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit britischer Unternehmen aufheben kann. Presseberichten zufolge ist hier etwa eine (Teil-)Aufhebung der Standards der EU-Arbeitszeitrichtlinie geplant, die schon lange bei britischen Konservativen als Symbol für kostspielige EU-Bürokratie gilt.¹⁷ Sollte das Vereinigte Königreich aber Teile oder sämtliche Bestimmungen der Arbeitszeitrichtlinie aufheben, so fällt sie hinter bestehende Standards zurück, für eine Verletzung des Rückschrittsverbots wäre aber nachzuweisen, ob sich dies auch negativ auf Handel und/oder Investitionen auswirkt.

Zur Klärung dieser Frage findet allerdings ebenfalls nicht das reguläre Streitschlichtungsverfahren Anwendung, sondern es wird ein Sonderverfahren gemäß Art. 9.1-9.3 HKA eingeführt. Auch hier beginnt das Verfahren nach Beschwerde einer Vertragspartei zunächst mit Konsultationen, in denen eine einvernehmliche Lösung gefunden werden soll. Innerhalb von 90 Tagen nach Konsultationsersuch kann eine Vertragspartei die Einsetzung einer Sachverständigengruppe einsetzen lassen, um zu prüfen, ob eine betreffende Maßnahme im Einklang mit dem Rückschrittsverbot steht. Diese Sachverständigengruppe wird auf Basis einer Liste erstellt, auf der Personen mit spezialisierten Kenntnissen entsprechend im Arbeits- oder Umweltrecht stehen. Im Vergleich zum regulären Streitschlichtungsprozess sind die Empfehlungen der Sachverständigengruppe aber nicht bindend (Art.9.2 (9) HKA).

¹⁶ Siehe Boris Johnson (2020): Rede von Premierminister Boris Johnson am 3. Februar 2020 in Greenwich. Online verfügbar: <https://www.gov.uk/government/speeches/pm-speech-in-greenwich-3-february-2020> (Letzter Zugriff: 21. Januar 2021).

¹⁷ Peter Foster/Jim Pickard/Delphine Strauss/ Jim Brundsen (2021): "UK workers' rights at risk in plans to rip up EU labour market rules." In: *Financial Times* vom 14. Januar 2021. Online verfügbar: <https://www.ft.com/content/55588f86-a4f8-4cf3-aecb-38723b787569> (Letzter Zugriff am 21. Januar 2021).

Sie ermöglicht aber analog zum Schiedsgerichtsverfahren die Nutzung von (sektorübergreifenden) Sanktionsmaßnahmen, wenn die ersuchte Vertragspartei beschließt, keine Maßnahmen zu ergreifen, um dem Bericht der Sachverständigengruppe zu folgen. Zudem sind die Fristen bei diesem Verfahren etwas länger, beispielsweise muss die Sachverständigengruppe erst maximal 175 Tage nach Einsetzung ihren Abschlussbericht vorlegen.

Rechtlich hat sich das Vereinigte Königreich damit zwar wie von der EU gefordert zur Beibehaltung von EU-Standards verpflichtet. In der politischen Praxis bergen die Strukturen zur Durchsetzung dieser Verpflichtung aber viel Konfliktpotential. Auf der einen Seite wird bei Änderungen an Arbeits-, Sozial-, Umwelt- oder Klimaregulierung jeweils zu beweisen sein, dass diese wie etwa eine Aufweichung der Vorgaben aus der Arbeitszeitrichtlinie tatsächlich negativ auf Handel und/oder Investitionen auswirken. Zum anderen sind die Beschlüsse des Schiedsgerichts in diesem Sonderbereich nicht bindend, so dass die Durchsetzung die Einsetzung von Handelssanktionen erfordert – für deren Anwendung die politische Schwelle hoch sein wird, während sie innenpolitisch im Vereinigten Königreich leicht instrumentalisiert werden können.

Abbau von Ungleichgewichten

Das dritte politisch bemerkenswerte Sonderverfahren betrifft den Abbau von Ungleichgewichten (Art. 9.4 HKA), mit dem das HKA den Umgang mit Divergenzen durch zukünftige Regulierung regelt. Grundsätzlich behält sich das Vereinigte Königreich (und die EU) das Recht vor, in Zukunft seine Arbeits-, Sozial-, Umwelt- oder Klimaschutzstandards eigenständig festzulegen. Falls es durch höhere Standards aber in Zukunft zu ‚erheblichen Unterschieden‘ zwischen EU und Vereinigtem Königreich kommt, greift ein Sonderverfahren, mit dem die Vertragsparteien Ausgleichsmaßnahmen ergreifen können.

Voraussetzung ist hier erstens, dass die Divergenz ‚wesentliche Auswirkungen auf den Handel oder die Investitionen‘ zwischen EU und Vereinigtem Königreich hat, und diese negativen Auswirkungen zuverlässig nachgewiesen werden können. Dann aber greift ein beschleunigtes Verfahren, gemäß dem bei einer Beschwerde an den Partnerschaftsrat unverzüglich Konsultationen aufgenommen werden, mit einer deutlich kürzeren Frist von nur 14 Tagen. Dann folgt ein komplexes Verfahren:

Bereits nach fünf weiteren Tagen kann die ersuchende Partei Maßnahmen erlassen, um aus ihrer Sicht das Gleichgewicht bei Handel und Investitionen wiederherzustellen, beispielsweise durch die Wiedereinführung von Zöllen. Innerhalb dieser fünf Tage kann die andere Partei jedoch beantragen, ein Schiedsgericht einzusetzen, um prüfen zu lassen, ob diese Maßnahmen tatsächlich geeignet sind, das Gleichgewicht wiederherzustellen. Damit werden die Abwehrmaßnahmen zunächst um 30 Tage aufgeschoben, innerhalb derer das Schiedsgericht eine Entscheidung treffen soll. Gelingt das nicht, können die Abwehrmaßnahmen bereits erlassen werden, die andere Partei kann aber bis zur Entscheidung des Schiedsgerichts Gegenmaßnahmen erlassen. Wenn das Schiedsgericht die Abwehrmaßnahmen als vertragskonform bestätigt, müssen die Gegenmaßnahmen wieder zurückgenommen werden. In diesem Fall würden die neuen Handelsbeschränkungen wie Zölle Bestand haben, zumindest solange bis auf dem Verhandlungsweg wieder im Einvernehmen eine Einigung erreicht wurde (Art. 9.4 HKA).

In Verbindung mit dem Sonderverfahren zum Abbau von Ungleichgewichten steht zudem das Sonderüberprüfungs- und Kündigungsrecht für einzelne Teile des HKA. Dieses kann genutzt werden, wenn eine Partei mindestens vier Jahre nach Inkrafttreten des Vertrags der Überzeugung ist, dass Abwehrmaßnahmen (und Gegenmaßnahmen) zum Abbau von Ungleichgewichten häufig getroffen wurden oder erheblichen Auswirkungen auf Handel und Investitionen zwischen den Vertragsparteien hatten (Art. 9.4 (5) HKA). Hierfür soll der

Partnerschaftsrat prüfen, ob das Abkommen ein angemessenes Gleichgewicht zwischen den Vertragsparteien gewährleistet, und kann, wie es seine Kompetenzen erlauben, das Abkommen im Einvernehmen ändern. Kommt jedoch keine Änderung zu innerhalb eines Jahres zu Stande, kann eine Vertragspartei den Teil Handel, oder andere Teile des Abkommens, die bei der Überprüfung miteinbezogen wurden, kündigen – mit einer verkürzten Kündigungsfrist von drei Monaten (Art. 9.4 (10) HKA).

Politisch gilt noch mehr als für das Rückschrittsverbot für die Durchsetzung der Prinzipien zur Vermeidung von zukünftigen Ungleichgewichten, dass die Verfahren ein hohes politisches Risiko bergen. Bei einem wohlwollenden politischen Klima mit rein wirtschaftlichem Wettbewerb zwischen EU und Vereinigten Königreich mag es bei Anhebung europäischer Standards zu ‚autonomen Nachvollzug‘ kommen, bei dem das Vereinigte Königreich aus eigenem Interesse, etwa um seinen Unternehmen den Zugang zum europäischen Markt zu erleichtern, analog seine Standards anhebt. Wenn das Vereinigte Königreich allerdings neue EU-Standards ablehnt, sind die Verfahren nicht darauf ausgerichtet, eine schnelle einvernehmliche Lösung zu finden – vielmehr bieten sie die rechtliche Grundlage für die EU, auf Basis ihrer größeren Marktmacht zu versuchen, das Vereinigte Königreich zum Nachvollzug zu zwingen. Auch ein solcher Schritt würde mit großem politischem Risiko einhergehen und die Beweislast bei der EU liegen, so dass die Schwelle zum Einsatz von Art. 9.4 HKA politisch hoch sein wird.

Politische Folgen für das Verhältnis zwischen EU und Vereinigtem Königreich

Aus der Analyse der Governance-Strukturen des Handels- und Kooperationsabkommen lassen sich sechs politische Schlussfolgerungen für das Verhältnis zwischen EU und dem Vereinigten Königreich ableiten:

Erstens setzt das Abkommen erfolgreich einen Schlussstrich unter fast vier Jahre Brexit-Verhandlungen. Seit dem 29. März 2017, als die damalige Premierministerin Theresa May das Austrittsbestreben des Vereinigten Königreichs beim Europäischen Rat gemäß Art. 50 EUV notifiziert hat, standen die britisch-europäischen Beziehungen durchgängig unter dem Schatten der Brexit-Ungewissheit. Bei den Verhandlungen drohte beim Ablauf der jeweiligen Verhandlungsfristen der ‚No-Deal-Brexit‘, zuletzt zum Ende der Übergangsphase am 31. Dezember 2020. Die Folgen des No-Deal-Brexits wären nicht nur für die Wirtschaft gravierend gewesen, auch die politischen Beziehungen zwischen Vereinigtem Königreich und der EU (sowie potenziell auch einzelnen Mitgliedstaaten) wären schwer belastet gewesen.¹⁸

Die zentralen politischen Fragen des Brexits sind in Kombination von Austrittsabkommen und HKA aber nun geklärt – für ein zweites Referendum hat es keine politische Mehrheit in Großbritannien gegeben, der Austritt ist vollzogen, das Vereinigte Königreich zum Drittstaat geworden und der No-Deal-Brexit ist abgewendet worden. Die Ära der großen Brexit-Ungewissheit ist für Privatpersonen, Unternehmen und Politik damit erstmal überwunden. Das wirtschaftliche und politische Verhältnis des Vereinigten Königreichs entspricht dabei weitgehend einem ‚harten Brexit‘ und ist deutlich unter dem anderer EU-Nachbarstaaten wie Norwegen (EWR), der Schweiz (Bilaterale Verträge) und in Teilen auch der Türkei (Zollunion) und der Ukraine (Assoziationsabkommen) angesiedelt.

Zweitens markiert das HKA gleichsam nur eine wichtige Wegmarke, aber nicht das Ende der Verhandlungen zwischen EU und dem Vereinigten Königreich über ihr Verhältnis. Das HKA schafft ein institutionelles Instrumentarium, was in seiner Ausdifferenzierung eher dem eines Assoziationsabkommen denn einem reinen Handelsabkommen gleicht. Es ist als ‚Rahmenabkommen‘ angelegt, dem weitere Zusatzabkommen hinzugefügt werden können und das vom Partnerschaftsrat zur anvisierten Überprüfung in fünf Jahren oder jederzeit im Einvernehmen zwischen London und Brüssel geändert und erweitert werden kann. Hinzukommen eine Reihe von spezifischen Übergangsfristen und Überprüfungsklauseln, an deren Ende weitere Verhandlungen zwischen EU und Vereinigtem Königreich stehen werden. Die Streitbeilegung ist dabei, insbesondere mit Blick auf das für die EU wichtige Level Playing Field und dem Rückschrittsverbot unter bestehende EU-Standards im Arbeits-, Sozial-, Umwelt- und Klimaschutz, auf Verhandlungslösungen zwischen London und Brüssel ausgerichtet. Wenn auch auf niedrigerem politischem Niveau wird es auf absehbare Zeit

¹⁸ Siehe Nicolai von Ondarza (2020): „Die politische Dimension des No-Deal-Brexits. Der Weg zurück an den Verhandlungstisch wird schwer.“ SWP-Aktuell 94/2020.

nahezu durchgängig britisch-europäische Verhandlungen geben, in denen das Verhältnis zwischen EU und Vereinigtem Königreich immer wieder neu austariert werden muss.

Drittens bietet das HKA politisch beides – Anknüpfungspunkte für eine zukünftige Vertiefung/Erweiterung und ausreichend politisches Konfliktpotential. Positiv betrachtet kann das HKA somit nach dem Rückbau der EU-VK-Beziehungen – vom Mitgliedstaat über Übergangsphase zum harten Brexit – ein Fundament werden, auf dessen Basis die Beziehungen unterhalb der Mitgliedschaft Schritt für Schritt wieder vertieft werden können. Mit der Möglichkeit zur Änderung und Erweiterung durch Zusatzabkommen kann das Vereinigte Königreich beispielsweise, falls das politische Klima um den Brexit in London geändert werden kann oder 2024 ein Regierungswechsel in London stattfindet, an weiteren EU-Programmen teilnehmen. Auch noch fehlende Kooperationsbereiche könnten jederzeit als Zusatzabkommen in den neuen Gesamtrahmen integriert werden, wie etwa die Außen- und Sicherheitspolitik. Rechtlich wäre eine Erweiterung und Vertiefung bis in die Nähe eines sehr engen Verhältnisses zur EU wie mit Norwegen denkbar, woran aber absehbar auf britischer Seite kein Interesse besteht.

Andererseits bietet das Streitbeilegungsverfahren insbesondere mit Blick auf das Level Playing Field viel Potential, um politisch instrumentalisiert zu werden. Die Regierung Johnson, die den Brexit bei den Wahlen 2019 als Instrument zur Vereinigung und Erweiterung der eigenen Wählerschaft genutzt hat, bedient in den ersten Wochen unter dem Abkommen bekannte Reflexe – neue Friktionen im Handel mit der EU etwa für schottische Fischer werden auf die Bürokratie der EU geschoben, und Abweichungen von EU-Standards zum Ziel des Brexits erklärt.¹⁹ Konflikte, die über die Streitbeilegungsmechanismen mit der EU ausgetragen werden und potentiell in neuen Handelsrestriktionen münden, dürften in diesem Sinne als ‚Angriffe Brüssels auf die britische Souveränität‘ innenpolitisch instrumentalisiert oder sogar bewusst provoziert werden.

Viertens haben bei der politischen Bewertung der Governance-Struktur beide Seiten vor allem ihre defensiven Verhandlungsziele durchgesetzt. Die EU hat ihr Ziel erreicht, ein übergreifendes Rahmenabkommen zu schaffen, dessen gemeinsame institutionelle Struktur und vor allem Streitbeilegungsmechanismen der Union die Möglichkeit gibt, ihre größere Marktmacht durch sektorübergreifende Sanktionen in (fast) allen Bereichen der britisch-europäischen Beziehungen einzusetzen. So erlauben insbesondere die Sonderverfahren im Level-Playing-Field Bereich, bei Verstößen gegen das Rückschrittsverbot oder die Entstehung von Divergenzen durch neue Regulierungsstandards im Zweifelsfall neue Handelschranken einzuführen. Angesichts der weitaus höheren Bedeutung der EU als Exportmarkt für das Vereinigte Königreich als umgekehrt bleibt dies – wie auch bei den Brexit-Verhandlungen – potenziell ein starkes Druckmittel. Auf der anderen Seite hat sich die britische Regierung mit ihrem Ziel durchgesetzt, bei den Streitschlichtungsmechanismen auf Verfahren analog zu regulären Handelsverträgen zu setzen, bei denen der Europäische Gerichtshof anders als bei Austrittsabkommen keine direkte Rolle spielt und in dem die Schiedsgerichts Entscheidungen für britische Gerichte nicht bindend sind.

Fünftens steht politisch zu erwarten, dass die britische Regierung mit ihrem Ziel der Autonomie und Abgrenzung von der EU die Level-Playing-Field Regeln austesten wird. Unter dem Risiko von EU-Abwehrmaßnahmen kann das Vereinigte Königreich seine Regulierungsstandards autonom setzen. Es ist dabei weder verpflichtet, neuen EU-Standards zu folgen, noch ist der Abbau von bestehenden EU-Standards zwingend untersagt. So zeigen die angekündigte Überprüfung bestehender Standards der EU-Arbeitszeitrichtlinie, dass die britische Regierung gewillt ist, in der Praxis auszutesten, wo sie durch gezielten Abbau

¹⁹ Siehe etwa Peter Walker/Severin Carrell (2021): "Tory MPs from fishing areas criticise government over Brexit red tape." In: *The Guardian* vom 14. Januar 2021. Online verfügbar: <https://www.theguardian.com/politics/2021/jan/14/mps-fishing-areas-criticise-government-brexit-red-tape> (Letzter Zugriff: 21. Januar 2021).

von EU-Normen die Wettbewerbsfähigkeit der britischen Wirtschaft verbessern kann. London wird sehr genau darauf schauen, wie die EU darauf reagiert und inwieweit das Rückschrittsverbot mit dem Vorbehalt, dass der Handel und die Investitionen zwischen EU und Großbritannien negativ beeinflusst sein muss, tatsächlich greift. Die EU wird hier im Einzelfall, aber auch in einer Gesamtstrategie entscheiden müssen, wie sie auf solche britische Abweichungen von EU-Standards reagiert.

Sechstens stellt sich institutionell innerhalb der EU die Frage, wie das Verhältnis zu einem der nunmehr wichtigsten Partner innereuropäisch organisiert wird. Auch um eine möglichst große Einigkeit herzustellen, haben die Mitgliedstaaten in den letzten viereinhalb Jahren die Brexit-Verhandlungen ausschließlich an die EU-Kommission delegiert. Mit der ‚Methode Barnier‘²⁰ hat die EU-Kommission die Mitgliedstaaten im Rat sowie das Europäische Parlament laufend eingebunden, die Gespräche mit den Briten aber bis zum Ende alleine geführt – und somit eine außerordentliche Einigkeit der EU-Position hergestellt. Nationale Alleingänge sind vermieden worden. Gleichzeitig wurde aber auch die Position der Kommission massiv aufgewertet, gerade in den entscheidenden Verhandlungen zum Abschluss des Abkommens. Auch in Zukunft wird die Kommission die EU in den gemeinsamen EU-VK-Gremien vertreten, wodurch sie eine institutionelle Rolle einnimmt, die ihrer Stärke in den Handelsbeziehungen entspricht, obwohl das HKA in seiner Reichweite und politischen Bedeutung weit darüber hinaus geht. Vor dem endgültigen Inkrafttreten des HKA ist es daher auch im deutschen Interesse, EU-intern zu klären, wie die Beschlussfassung und Vertretung in den EU-VK-Gremien innerhalb der EU flankiert wird – beispielsweise welchen Entscheidungen etwa über die Einleitung und weiteren Schritte in Streitbeilegungsverfahren die Mitgliedstaaten zustimmen müssen, oder wie EU-intern Verhandlungen zur Überprüfung und Änderung des HKA begleitet werden.

²⁰ Siehe Nicolai von Ondarza (2020): „Die ‚Methode Barnier‘ – Lehren aus der Verhandlungsführung der EU beim Brexit.“ In: *integration* 2/2020, S. 85-100.