

Brexit

Daniel Schade

Obwohl der formale Austritt des Vereinigten Königreichs aus der Europäischen Union (EU) bereits am 31. Januar 2020 stattgefunden hat, war der Brexit damit noch nicht vollendet. Zunächst galt bis zum Jahresende 2020 noch eine sogenannte Übergangszeit, während der das Vereinigte Königreich noch weitestgehend an EU-Gesetzgebung gebunden war und im Allgemeinen wie ein EU-Mitgliedstaat behandelt wurde. Diese Zeit sollte genutzt werden, um einerseits die Verpflichtungen des Austrittsabkommens zu implementieren, und andererseits ein Abkommen über die zukünftigen beidseitigen Beziehungen abzuschließen. Letzteres gelang schlussendlich, jedoch wurden beide Prozesse durch die andauernde Covid-19-Pandemie und anhaltende politische Kontroversen des Brexit-Prozesses nachhaltig erschwert. Somit hat das Vereinigte Königreich nun zwar sowohl de jure als auch de facto die EU verlassen, jedoch haben sich die gegenseitigen Beziehungen weiterhin nicht vollständig stabilisiert.¹

Das Ende der Übergangszeit

Mit dem durch das Austrittsabkommen geregelten Brexit am 31. Januar 2020 hat das Vereinigte Königreich zwar formal die EU verlassen, jedoch wurde es bis zum Ende der Übergangszeit am Ende des gleichen Jahres weiterhin weitestgehend wie ein EU-Mitgliedstaat behandelt. Im Umkehrschluss musste das Land bis dahin auch weiter EU-Gesetzgebung einhalten und zum Teil sogar noch weiter umsetzen. Lediglich die Beteiligung des Landes an EU-Entscheidungsprozessen und etwa das Mandat britischer Abgeordneter im Europäischen Parlament endeten mit dem Stichtag Ende Januar 2020.

Die Übergangszeit sollte es sowohl öffentlichen Stellen als auch Unternehmen ermöglichen, sich auf das tatsächliche Inkrafttreten der mit dem Brexit verbundenen Veränderungen vorzubereiten. Auch sollten die Verhandlungsteams der EU und des Vereinigten Königreichs dadurch die Möglichkeit bekommen, ein Abkommen über die zukünftigen Wirtschafts- und Handelsbeziehungen abzuschließen. Aufgrund der Komplexität der umzusetzenden Maßnahmen und des üblicherweise deutlich längeren Zeitraums für solche zwischenstaatlichen Verhandlungen sah das Austrittsabkommen vor, dass die Übergangszeit bis spätestens zum 30. Juni 2020 noch einmal um bis zu zwei Jahre hätte verlängert werden können. Jedoch strebte die britische Regierung aus politischen Gründen und gegen den Wunsch der EU, sowie entgegen der Warnungen von ExpertInnen und der britischen Wirtschaft, eine solche Verlängerung nicht an.² Somit endete die Übergangszeit dann auch mit dem Jahreswechsel 2020/2021.

Diese feststehende Frist hatte zahlreiche Auswirkungen auf den weiteren Verlauf des Brexit-Prozesses. Zunächst standen die Verhandlungen über ein Abkommen zu den zukünftigen (Wirtschafts-)Beziehungen zwischen dem Vereinigten Königreich und der EU unter einem enormen Zeitdruck. Wäre es nicht gelungen, ein solches vor Ablauf der Über-

1 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Die Europäische Union und das Vereinigte Königreich“ in diesem Jahrbuch.
2 Daniel Schade: Brexit, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2020, Baden-Baden 2020, S. 49–59, hier S. 56.

gangszeit auszuhandeln und in Kraft zu setzen, wäre der beidseitige Handel zum 1. Januar 2021 auf die Regularien der Welthandelsorganisation zurückgeworfen worden, was einen noch abrupteren und größeren als durch den Brexit ohnehin ausgelösten ökonomischen Schock bedeutet hätte. Obwohl es schlussendlich gelang, ein solches Abkommen auszuhandeln, war bis kurz vor Jahreswechsel 2020/2021 noch unklar, ob dies tatsächlich gelingen würde, und wie genau dessen Inhalte aussehen würden. So blieb durch die Kürze der Frist sowohl den Regierungen und Behörden beiderseits, als auch Unternehmen nur wenig Zeit, sich auf die abzusehenden Veränderungen einzustellen.

Das tatsächliche längerfristige Ausmaß der mit Ende der Übergangszeit in Kraft tretenden Veränderungen und der damit verbundenen ökonomischen Effekte war dadurch und aufgrund der anhaltenden Effekte der Covid-19-Pandemie zunächst nicht klar einzuschätzen. Letztere wurden zum Jahresende 2020 durch die Verbreitung der problematischen sogenannten Beta-Variante von SARS-CoV-2 im Vereinigten Königreich noch einmal größer, da zahlreiche europäische Regierungen in einem Versuch, die Ausbreitung dieser Variante zu verlangsamen, ihre Grenzen mit dem Vereinigten Königreich kurz vor Ende der Übergangszeit temporär gänzlich geschlossen hatten und diese auch später nur sehr eingeschränkt wieder öffneten. Frankreich spielt dabei für den gesamteuropäischen Handel mit dem Vereinigten Königreich sowohl durch die Seeroute zwischen Dover und Calais, als auch den Eisenbahn-Eurotunnel eine besondere Rolle. Insofern hatten die Komplettschließung der französischen Grenze für 2 Tage ab dem 20. Dezember 2020 sowie die nur sehr eingeschränkte Wiedereröffnung für den Warenverkehr im Anschluss die größten Auswirkungen.³

Die bereits jetzt zugänglichen Handelsstatistiken seit Ende der Übergangszeit geben dabei ein gemischtes Bild ab.⁴ Zwar ist der beidseitige Handel zwischen Dezember 2020 und Januar 2021 dramatisch eingebrochen, jedoch hatte sich dieser bis Mai 2021 zumindest teilweise wieder erholt. Dabei liegen die EU-Exporte ins Vereinigte Königreich im Vergleich zu Mai 2018, einem Zeitraum als weder die Covid-19-Pandemie noch besondere Entwicklungen im Brexit-Prozess den Handel beeinflussten, beinahe wieder auf dem gleichen Niveau. Die Importe aus dem Vereinigten Königreich bleiben jedoch weiterhin deutlich niedriger als zuvor. Problematisch ist dabei auch, dass noch keine vollständigen Daten zu den Auswirkungen auf den Handel von und mit Nordirland, für welches aufgrund des Austrittsabkommens gesonderte Regelungen gelten, vorliegen. So ist derzeit noch vollkommen unklar, wie sich das Ende der Übergangszeit auf den Handel zwischen Großbritannien (also dem Vereinigten Königreich ohne Nordirland) und Nordirland verändert hat. Öffentliche Daten der EU und der Statistikbehörde Irlands⁵ verdeutlichen jedoch, dass der Handel zwischen der EU und Nordirland durchweg stabiler blieb als jener mit dem Vereinigten Königreich insgesamt, und dass der beidseitige Handel zwischen Nordirland und Irland deutlich zunahm.

Trotz der Schwierigkeit, die Folgen der Covid-19-Pandemie von denen des Brexit zu trennen, wurde dennoch deutlich, dass insbesondere neue Zollformalitäten, die Notwen-

3 Philip Blenkinsop/Guy Faulconbridge: France to reopen border with England for COVID-clear travellers, in: Reuters, 22.12.2020.

4 Eurostat: EU trade since 1988 by HS2,4,6 and CN8, DS-645593, 13.8.2021; Office for National Statistics: UK Trade in Goods EU and non-EU at current market prices, 12.8.2021.

5 Eurostat: EU trade with UK (NI) and UK (excl. NI) since 2021 by HS2-4-6 and CN8, DS-1267031, 13.8.2021; Central Statistics Office: Goods imports and exports classified by country, GEI2021M06TBL4, 16.8.2021.

digkeit phytosanitärer und veterinärmedizinischer Kontrollen für landwirtschaftliche Erzeugnisse, sowie die nun komplexeren Bedingungen für den LKW-gebundenen Warentransport zwischen der EU und dem Vereinigten Königreich (jeweils mit Ausnahme Nordirlands) für erhebliche Herausforderungen im bilateralen Handel sorgten.⁶ Neue Aufenthalts- und arbeitsrechtliche Regelungen im Vereinigten Königreich haben darüber hinaus dazu beigetragen, dass es einen akuten Arbeitskräftemangel in der Landwirtschaft und Lebensmittelindustrie gibt,⁷ sowie insgesamt zu wenige LKW-FahrerInnen zur Verfügung stehen. Wenn ein allgemeiner Überblick über das Ausmaß der durch diese Entwicklungen eingetretenen Folgen auf bestehende Lieferketten und darüber hinaus auch schwierig bleibt, so zeigen zahlreiche Beispiele jedoch, dass Unternehmen den beidseitigen Handel teilweise gänzlich eingestellt haben.⁸ Auch kommt es in Großbritannien seit Jahreswechsel immer wieder zu Ausfällen in der Versorgung mit bestimmten Lebensmitteln.⁹ Die gesonderten Bedingungen für den Handel zwischen dem Vereinigten Königreich und der EU sowie Nordirland stellen dabei einen weiteren Problembereich dar.

Die Verhandlungen zum Handels- und Kooperationsabkommen

Die Verhandlungen über die zukünftigen Beziehungen, welche erfolgreich im sogenannten Handels- und Kooperationsabkommen zwischen der EU und dem Vereinigten Königreich endeten, fanden für ein Abkommen dieser Art in Rekordzeit statt. Formal begannen diese erst im März 2020. Dies ist einerseits darin begründet, dass die EU parallele Verhandlungen über sowohl das Austritts- als auch ein Abkommen über die zukünftigen Beziehungen zunächst abgelehnt hatte. Andererseits dauerte es nach dem formalen Brexit mit Ende Januar 2020 noch einige Wochen, bis beide Seiten ihre Verhandlungspositionen (auf Seiten der EU ein Verhandlungsmandat) erarbeitet, verabschiedet und veröffentlicht hatten.

Dabei sollten die Inhalte der parallel zum Austrittsabkommen ausgehandelten, aber nicht rechtlich verpflichtenden sogenannten Politischen Erklärung einen Rahmen für die eigentlichen Verhandlungen bieten. Diese spielte jedoch im weiteren Verlauf keine besondere Rolle mehr. Bei den Verhandlungen stand dabei auf Seiten der EU als Verhandlungsführer wie zuvor Michel Barnier im Zentrum. Sein britisches Pendant war David Frost, der Europa-Berater des britischen Premierministers Boris Johnson.

Im Folgenden wird ausschließlich von den Verhandlungen über ein einziges Abkommen berichtet. Es ist jedoch wichtig festzuhalten, dass die Verhandlungen rein formal in drei Abkommen mündeten. Neben dem Handels- und Kooperationsabkommen wurde dabei das Abkommen über die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der sicheren und friedlichen Nutzung der Kernenergie (zur Abdeckung der Euratom-Dimension des Austritts), sowie ein separates Abkommen über Sicherheitsverfahren für Verschlusssachen (zum Datenaustausch) geschlossen. Da die Verhandlungsprozesse für diese jedoch Teil der

6 Institute for Government: The GB-EU Border, 28.7.2021, abrufbar unter: <https://www.instituteforgovernment.org.uk/explainers/future-relationship-gb-eu-border> (letzter Zugriff: 28.8.2021).

7 Joanna Partridge/Richard Partington: 'The anxiety is off the scale': UK farm sector worried by labour shortages, in: The Guardian, 25.8.2021.

8 Camomile Shumba: One in Four Small U.K. Exporters Halt EU Sales Amid Brexit Costs, in: Bloomberg, 1.4.2021.

9 Jon Sharman: From Greggs to Costa: The chains reporting food shortages due to post-Brexit HGV crisis, in: The Independent, 26.8.2021.

allgemeinen Verhandlungen waren und vollständig parallel stattfanden, werden sie im weiteren Verlauf nicht mehr explizit erwähnt.

Als besonders problematisch stellten sich neben dem Zeitdruck in den weiteren Verhandlungen unterschiedliche inhaltliche Positionen dar. Dabei gab es insbesondere Unterschiede im Hinblick auf den rechtlichen Rahmen des Abkommens und mögliche Streitschlichtungsmechanismen, die Frage des sogenannten „level playing fields“, die Fischereipolitik und die Zusammenarbeit bei polizeilichen und Justizfragen.¹⁰ So bevorzugte die EU die Verabschiedung eines einzigen Gesamtabkommens mit einer einheitlichen Governance-Struktur inklusive einer möglichen Beteiligung des Europäischen Gerichtshofs an bestimmten Aspekten der Streitschlichtung. Die britische Seite hingegen präferierte einzelne sektorale Abkommen mit jeweils einer eigenen Governance-Struktur ohne Beteiligung des Europäischen Gerichtshofs. Zwar waren sich beide Seiten im Kern einig, dass das Abkommen zoll- und quotenfreien Handel ermöglichen sollte, jedoch bestand die EU darauf, dass sie dem nur mit robusten „level playing field“-Klauseln würden zustimmen können. Solche Mechanismen sollen dafür sorgen, dass sich grundsätzliche Standards etwa im Hinblick auf den Schutz von ArbeitnehmerInnen und der Umwelt nicht zu weit auseinanderentwickeln dürfen. Die britische Seite zeigte sich hier zunächst kritisch, da sie befürchtete, dadurch einen Großteil des durch den EU-Austritt wiedergewonnenen Gesetzgebungsspielraums in den betroffenen Bereichen zu verlieren. In Bezug auf die Fischereipolitik wollte die EU für eine möglichst große Kontinuität sorgen, was dem britischen Wunsch nach einer größeren Kontrolle über die Fischerei in den eigenen Gewässern widersprach.

Die eigentlichen Verhandlungen fanden in zehn Runden bis Dezember 2020 statt, wobei die ersten Verhandlungsrunden durch die Covid-19 Pandemie und den Wechsel in ein virtuelles Format zunächst erschwert wurden. Nachdem so anfangs nur wenige Fortschritte in den Verhandlungen erreicht wurden, einigten sich Mitte Juni 2020 der britische Premierminister Johnson und EU-Ratspräsident Charles Michel sowie Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen darauf, die Verhandlungen ab Juli zu intensivieren.¹¹ Obwohl es im Hinblick auf einige kontroverse Fragen daraufhin durchaus zu Veränderungen der Verhandlungspositionen beiderseits kam, blieben die Verhandlungen dennoch schwierig.

Insbesondere die Veröffentlichung der britischen Pläne für eine „Internal Market Bill“ im September 2020 (siehe unten) sorgte hier auf Seiten der EU für Irritationen. Auch deutete sich in Äußerungen des britischen Premierministers an, dass dieser persönlich nicht über den Oktober 2020 hinaus verhandeln wollte. Ein internes Dokument der EU legte zudem nahe, dass eine rechtzeitige Ratifizierung des Abkommens sehr schwierig würde, falls Verhandlungen über den Oktober hinaus gingen.¹² Trotz einer Phase gegenseitiger Schuldzuweisungen im Oktober und einer Androhung der britischen Regierung, den Verhandlungstisch zu verlassen, gingen die Verhandlungen weiter. Hierbei zeigten sich einzelne EU-Mitgliedsstaaten auch zunehmend nervös im Hinblick auf die Verhandlungsführung Barniers.¹³ Sie fürchteten insbesondere, dass Barnier bei Einigungsversuchen den britischen Positionen zu sehr entgegen kommen könne. Nachdem die Positionen auch

10 Stefano Fella et al.: The UK-EU Trade and Cooperation Agreement: the path to the deal, House of Commons Library Briefing Paper 09101, 24.12.2020, S. 1–29, hier S. 16–17.

11 Europäischer Rat: Erklärungen und Bemerkungen, EU-UK Statement following the High Level Meeting on 15 June 2020, 15.6.2020, 401/20.

12 Fella: The UK-EU Trade and Cooperation Agreement, 2020, hier S. 19.

13 Jon Henley: France far from isolated in tough Brexit stance, in: The Guardian, 7.12.2020.

Anfang Dezember 2020 noch zu weit auseinanderlagen, schalteten sich sowohl Boris Johnson als auch Ursula von der Leyen erneut mehrfach in die Verhandlungen ein.¹⁴ Letztlich gelang es beiden Seiten, sich am 24. Dezember 2020, und damit nur eine Woche vor Ablauf der Übergangszeit, auf einen Abkommenstext zu einigen.

Inhaltlich konnten sich beide Seiten damit auf ein Handelsabkommen einigen,¹⁵ welches in seinen handelspolitischen Aspekten ähnlich zu aktuellen EU-Abkommen etwa mit Kanada oder Japan angelegt ist. So haben sich beide Seiten zwar darauf verständigt, keine Zölle oder Mengenrestriktionen auf den Handel zwischen beiden Wirtschaftsgebieten einzuführen. Jedoch bedeuten Form und Inhalt des gewählten Abkommens letztlich, dass zeitgleich nicht-tarifäre Handelshemmnisse etwa regulatorischer Natur eingeführt werden. Besonders problematisch sind für bestehende Produktionsketten dabei sogenannte Ursprungsregeln, nach denen Produkte aus der EU oder dem Vereinigten Königreich nur frei mit dem jeweiligen Partner gehandelt werden dürfen, wenn ein bestimmter Prozentsatz der Wertschöpfung im eigenen Territorium stattgefunden hat. Interessanterweise werden dabei Finanzdienstleistungen im Abkommen kaum berücksichtigt, obwohl diese ein Kernelement der britischen Wirtschaft bilden.

Im Hinblick auf „Level Playing Field“-Schutzmechanismen für ArbeitnehmerInnen und den Umweltschutz soll dabei auch in Zukunft mindestens das zum Ende der Übergangszeit geltende Schutzniveau eingehalten werden. Sollte sich das Schutzniveau dennoch zu stark auseinanderentwickeln, so sind im Abkommen Streitschlichtungs- und gesonderte Schutzmechanismen vorgesehen. Im besonders kontroversen Bereich der Fischereipolitik erhält das Vereinigte Königreich über einen Zeitraum von fünfeneinhalb Jahren graduell die Kontrolle über 25 Prozent der derzeitigen EU-Fangquoten in britischen Gewässern zurück. Danach wird jährlich über gegenseitige Fangquoten verhandelt werden müssen. Dabei können die Parteien bei einer Reduktion des Zugangs zu den jeweils anderen Gewässern im Extremfall neue Handelshemmnisse als Ausgleichsmaßnahme einführen. Somit haben sich also beide Verhandlungspartner in diesem Bereich kompromissbereit gezeigt.

Neben diesen Inhalten regelt das Abkommen auch noch zahlreiche andere Aspekte, etwa im Hinblick auf Datenschutzregeln, oder für den beidseitigen Transport und Luftverkehr. Für Individuen besonders bedeutsam ist dabei, dass das Abkommen auch Regeln für die zukünftige Koordinierung sozialer Sicherungssysteme beinhaltet. Zudem hat sich das Vereinigte Königreich dazu entschieden, auch weiterhin an bestimmten EU-Programmen, wie etwa der EU-Forschungsförderung Horizon Europe teilzunehmen. Entgegen den Wünschen der EU war das Vereinigte Königreich jedoch nicht dazu bereit, auch weiterhin am Erasmus-Programm, welches unter anderem den internationalen Studierendenaustausch fördert, teilzunehmen.

In Bezug auf die Governance-Aspekte ist es wie von der EU gewünscht am Ende tatsächlich gelungen, ein einzelnes themenübergreifendes Abkommen zu beschließen, welches auch vereinheitlichte Streitschlichtungsmechanismen, jedoch ohne gesonderte Rolle für den Europäischen Gerichtshof, beinhaltet. Dabei ist es auch wichtig festzuhalten, dass mit der außen- und sicherheitspolitischen Zusammenarbeit ein wichtiger Politikbereich gar nicht von dem Abkommen erfasst ist. Obwohl die EU in diesem Bereich auch weiter eine Kooperation anstrebte, und dies auch in der das Austrittsabkommen begleiten-

14 Fella: The UK-EU Trade and Cooperation Agreement, 2020, hier S. 23–28.

15 Issam Hallak: EU-UK Trade and Cooperation Agreement, European Parliament Research Service At a Glance, PE 690.569, April 2021, S. 1–2, hier S. 1.

den Politischen Erklärung so vorgesehen war, zeigte das Vereinigte Königreich in den Verhandlungen kein Interesse mehr daran, Zusammenarbeit in diesem Bereich zu institutionalisieren.¹⁶

Trotz der politischen Einigung auf das Abkommen Ende Dezember 2020 bedeutete dies jedoch nicht, dass es ohne Probleme wenige Tage später regulär in Kraft treten konnte. Es musste schließlich zuvor noch durch beide Parteien ratifiziert werden, wobei sämtliche zuvor kommunizierten Fristen, die dies regulär ermöglicht hätten, durch die andauernden Verhandlungen überschritten wurden. Daher mussten zur Vermeidung eines zwischenzeitlichen Zeitraums ab dem 1. Januar 2021, mit dem die beidseitigen Wirtschaftsbeziehungen auf die Regularien der Welthandelsorganisation zurückgeworfen worden wären, zahlreiche ungewöhnliche und aus einer demokratietheoretischen Perspektive problematische Entscheidungen getroffen werden, um eine rechtzeitige vorläufige Anwendung zu ermöglichen.

Nachdem beide Verhandlungspartner das Abkommen am 30. Dezember in Brüssel und London unterschrieben hatten, gelang es im Vereinigten Königreich, das Abkommen noch am 31. Dezember 2020 zu ratifizieren. Aufgrund eines längeren Ratifizierungsverfahrens auf Seiten der EU wurde das Abkommen dann ab dem 1. Januar 2021 bis zum endgültigen Inkrafttreten zum 1. Mai 2021 vorläufig angewendet. Ein solches Vorgehen war im Abkommen selbst zunächst bis zum 28. Februar 2021 vorgesehen. Nachdem der Ratifizierungsprozess auf Seiten der EU absehbar bis zu diesem ursprünglichen Datum nicht abgeschlossen werden konnte, wurde diese Frist durch beide Parteien noch einmal bis zum endgültigen Inkrafttreten verlängert.¹⁷ Damit war auch die Gefahr eines temporären Rückfalls auf die Regeln der Welthandelsorganisation gebannt.

Auf britischer Seite wurde die rechtzeitige Ratifizierung des Abkommens durch die Verabschiedung eines Gesetzes ermöglicht, dessen Entwurf durch die Regierung erst am 29. Dezember 2020 veröffentlicht wurde. Obwohl zwischen Veröffentlichung und Parlamentsbeschluss eines Gesetzes zur Ratifizierung eines Abkommens eigentlich mindestens 21 Tage vergehen müssen, und auch sonst die einzelnen Lesungen zu Gesetzgebungsverfahren im Vereinigten Königreich zeitlich gestreckt sind, wurde das Verfahren aufgrund des drohenden Endes der Übergangszeit in einem Sitzungstag abgeschlossen. Um dies zu ermöglichen, wurden die eigentlich der Transparenz dienenden Vorgaben zur zeitlichen Streckung von Ratifizierungsvorhaben in diesem Fall außer Kraft gesetzt und die Parlamentsferien am 30. Dezember für den Prozess unterbrochen.¹⁸ Dem Abkommen stimmten aufgrund des Zeitdrucks sowohl das House of Lords als auch das Unterhaus an jenem Tag beinahe ohne Debatte zu. Das Abkommen erreichte in letzterem eine komfortable Mehrheit von 512 Ja- zu 73 Nein-Stimmen, da die größte Oppositionspartei Labour ebenfalls für das Abkommen stimmte.¹⁹ Durch diese Beschleunigung des Verfahrens konnte das Gesetz am Folgetag „Royal Assent“ (Zustimmung durch die Königin) erlangen, womit der Ratifizierungsprozess im Vereinigten Königreich abgeschlossen war.

Im Vergleich zum Vereinigten Königreich gestaltete sich die Ratifizierung des Abkommens durch die EU als weitaus komplexer. Grundsätzlich sind dabei zwei Arten von EU-

16 Claudia Major/Nicolai von Ondarza: Germany, the EU and Global Britain: So Near, Yet So Far, in: SWP Comment 31/2021, S. 1–8, hier S. 5.

17 Cristina Gallardo: UK gives EU extra time to ratify Brexit trade deal, in: Politico, 23.2.2021.

18 Stefano Fella et al.: The UK-EU Trade and Cooperation Agreement: summary and implementation, in: House of Commons Library Briefing Paper 09106, 30.12.2020, S. 1–34, hier S. 3.

19 Rajeev Syal: MPs pass Brexit trade deal by 521 votes to 73, in: The Guardian, 30.12.2020.

Ratifizierungsprozessen zu unterscheiden.²⁰ Bei sogenannten exklusiven EU-Abkommen reicht eine Verabschiedung durch das Europäische Parlament sowie durch den Rat. Handelt es sich jedoch um ein sogenanntes gemischtes Abkommen, welches sowohl Kompetenzen der EU als auch Kompetenzen der Mitgliedstaaten betrifft, so muss die Ratifizierung auch parallel in allen Mitgliedstaaten erfolgen. Dies war etwa beim vergleichbaren CETA-Abkommen mit Kanada der Fall. Um das Verfahren für das Handels- und Kooperationsabkommen zu beschleunigen, akzeptierten die EU-Mitgliedstaaten dabei, dass dieses als exklusives EU-Abkommen verabschiedet wurde. Ein solches Vorgehen ist aufgrund des Zeitdrucks politisch nachzuvollziehen. Jedoch wirkt diese Entscheidung im Hinblick auf die bisherige Ratifizierungspraxis sowie die sonst übliche Weigerung der Mitgliedstaaten, Abkommen als exklusive EU-Abkommen anzusehen, Fragen grundsätzlicher Natur auf.²¹ Schließlich geht mit dieser Entscheidung in Bezug auf das hier vorliegende Abkommen auch eine weitgehende Entmachtung nicht nur der Mitgliedstaaten an sich, sondern speziell der nationalen Parlamente einher, die sich sonst mit dem Abkommen hätten befassen müssen.

Auch das Europäische Parlament akzeptierte mit Hinweis auf die besonderen Umstände eine gewisse Entmachtung im Ratifizierungsprozess. So hatte es zuvor von der Europäischen Kommission die Garantie erhalten, dass eine vorläufige Anwendung zukünftiger EU-Abkommen (also deren Anwendung vor Vollendung des Ratifizierungsprozesses) erst nach endgültiger Zustimmung des Parlaments stattfinden würde.²² Der Zeitdruck machte eine ausführliche Befassung durch das Europäische Parlament vor Ablauf der Jahresfrist jedoch unmöglich, weshalb dieses zähneknirschend der vorläufigen Anwendung zustimmte.²³ Sowohl die Mitgliedstaaten als auch das Europäische Parlament betonten allerdings, dass durch den Ratifizierungsprozess des Abkommens kein Präzedenzfall für die Zukunft geschaffen worden sei.

So konnte der Rat am 29. Dezember 2020 die Unterschrift des Abkommens sowie dessen vorläufige Anwendung ab dem 1. Januar 2021 beschließen.²⁴ Das Europäische Parlament konnte sich dann im Frühjahr 2021 ausführlich mit dem Abkommen befassen, wobei es diesem am 27. April mit einer überwältigenden Mehrheit von 660 Ja-Stimmen zu 5 Gegenstimmen bei 32 Enthaltungen zustimmte.²⁵ Neben der daraufhin erfolgten formalen Zustimmung des Rates ermöglichte dies ein endgültiges Inkrafttreten des Abkommens zum 1. Mai 2021.

Die ungewöhnlichen Schritte zur Einhaltung der drohenden Frist äußerten sich nicht zuletzt auch darin, dass für das Abkommen zum Zeitpunkt seiner vorläufigen Anwendung und Ratifizierung im Vereinigten Königreich keine sprachjuristisch überprüfte Fassung vorlag. Zwar wurde es am 31. Dezember im Amtsblatt der EU in allen Amtssprachen veröffentlicht, jedoch war diese Version mit dem Hinweis versehen, dass sie Fehler

20 Daniel Schade: *The EU in Association Agreement Negotiations*, London 2020, S. 49–60.

21 Christina Eckes/Päivi Leino-Sandberg: ‚In view of the exceptional and unique character‘ of the EU-UK Trade and Cooperation Agreement – an Exception to Separation of Powers within the EU?, in: *European Law Blog*, 15.4.2021.

22 Ursula von der Leyen: *A Union that strives for more: My agenda for Europe, Political guidelines for the next European Commission 2019–2024*, S. 17.

23 Europäisches Parlament: *Pressemitteilung, European Parliament to scrutinise deal on future EU-UK relations*, 28.12.2020, 20201228IPR94701.

24 Rat der Europäischen Union: *Pressemitteilung, EU-UK Trade and Cooperation Agreement: Council adopts decision on the signing*, 29.12.2020, 312/21.

25 Europäisches Parlament: *Pressemitteilung, Parliament formally approves EU-UK trade and cooperation agreement*, 28.4.2021, 20210423IPR02772.

enthalten könne.²⁶ Besonders sichtbar war die Vorläufigkeit dieser Version durch das Fehlen einer einheitlichen Nummerierung der einzelnen Artikel des Abkommenstextes. Dieser extreme Schritt wurde im Amtsblatt zurecht damit begründet, dass es schlicht unmöglich war, ein erst am 24. Dezember 2020 vollständig ausgehandeltes Abkommen bis zur durch das Ende der Übergangszeit gesetzten Frist rechtzeitig vollständig auf Fehler zu überprüfen, sowie juristisch korrekt in alle Amtssprachen der EU zu übersetzen. Dass es dennoch neben der auf Englisch ausgehandelten vorläufigen Version des Abkommens gelang, am 27. Dezember ebenfalls vorläufige Versionen in allen anderen Amtssprachen der EU zu veröffentlichen, ist eine große Leistung, die parallel zum eigentlichen Verhandlungsprozess vorbereitet werden musste.

Die Notwendigkeit, zunächst einen provisorischen Abkommenstext zu beschließen und vorläufig anzuwenden, ist auch im Abkommenstext selbst angelegt. Im Art. 780 („FINPROV.9“ vor Einführung der später einheitlichen Nummerierung) des Abkommens (sowie analog in denen zu Datenaustausch und nuklearer Kooperation) wird dabei geregelt, dass der vorläufige Text spätestens bis zum 30. April 2021, oder vor einem vorherigen endgültigen Inkrafttreten des Abkommens durch eine finale Version ersetzt werden muss. Eine solche Übereinkunft über einen finalen Abkommenstext wurde auch tatsächlich am 21. April 2021 zwischen beiden Parteien geschlossen.²⁷ Somit konnte dieses Hindernis zum endgültigen Inkrafttreten des Abkommens noch vor der Endabstimmung im Europäischen Parlament beseitigt werden. Neben zahlreichen sprachlichen Korrekturen wurde, wie in anderen internalen Abkommen üblich, letztlich auch ein einheitliches Nummerierungsschema der einzelnen Abkommensartikel eingeführt.

Insgesamt verdeutlicht der Inhalt des Handels- und Kooperationsabkommens, dass sich das Vereinigte Königreich endgültig in einen Drittstaat verwandelt, dessen Beziehungen zur EU ähnlich denen etwa zwischen der EU und Kanada gelagert sind. Zwar enthält das Abkommen auch Regelungen zu einigen zusätzlichen Bereichen wie etwa der Fischereipolitik oder im Hinblick auf die Beteiligung an EU-Programmen, jedoch verdeutlichen diese Passagen eher ein weiteres Mal die durch den Brexit geschaffene Notwendigkeit, den britischen EU-Austritt in geregelte Bahnen zu lenken. Über die inhaltlichen Aspekte hinaus sorgt das Abkommen auch durch das dem Zeitdruck geschuldete Ratifizierungsverfahren für einige Kontroversen. So hat sich gezeigt, dass unter ausreichendem politischem Druck lange bestehende und etablierte EU-Verfahren erheblich beschleunigt und modifiziert werden können. Wenn dieser Geschwindigkeitszuwachs für ähnliche zukünftige Prozesse auch wünschenswert wäre, so ist dennoch zu hoffen, dass dies nicht notwendigerweise wie hier geschehen auf Kosten der demokratischen Kontrolle gehen muss.

Der schwierige Übergang zu einer neuen bilateralen Beziehung

Neben den bereits oben beschriebenen Problemen für Regierungen, Unternehmen und Individuen, sich aufgrund der erst so spät geschehenen Einigung auf das Handelsabkommen adäquat auf dessen Implementierung vorzubereiten, sorgten auch andere Aspekte der neuen beidseitigen Beziehungen für Probleme. So haben etwa die Frage der diplomatischen Anerkennung der EU, mögliche Brüche des Nordirlandprotokolls, sowie Probleme bei der Implementierung mancher Aspekte des Austrittsabkommens Konflikte ausgelöst.

26 Europäische Union: Hinweis für die Leser, in: Amtsblatt der EU L 444, 31.12.2020, S. 1.

27 Europäische Union: Hinweis für die Leser, in: Amtsblatt der EU L 149, 30.4.2021, S. 1.

Auf diplomatischer Ebene verweigerte das Vereinigte Königreich anfangs der aus der vorherigen Vertretung der Europäischen Kommission geschaffenen neuen diplomatischen Vertretung der EU in London zunächst die volle Anerkennung. So bestand das Vereinigte Königreich zunächst darauf, dass der neu ernannte EU-Botschafter João Vale de Almeida als Vertreter einer internationalen Organisation nicht die gleichen diplomatischen Privilegien und Immunitäten genießen könne wie VertreterInnen souveräner Staaten.²⁸ Dies stand im klaren Kontrast zur vollen Anerkennung der EU-BotschafterInnen in allen anderen Staaten, in denen die EU diplomatisch präsent ist, und wurde daher auf Seiten der EU als Affront angesehen. Nachdem die EU als Reaktion ihrerseits die Privilegien des neu ernannten britischen Botschafters zur EU reduzierte, konnte das Problem letztlich am Rande des G7-Gipfels im britischen St. Ives im Juni 2021 durch volle Anerkennung des diplomatischen Status der EU im Vereinigten Königreich gelöst werden.²⁹

Als besonders problematisch ist auch ein Gesetzesvorhaben im Vereinigten Königreich einzuschätzen, welches nach Außerkrafttreten der EU-Binnenmarktgesetzgebung neue Regeln für den internen Markt des Vereinigten Königreichs schaffen sollte. Diese „Internal Market Bill“ wurde am 9. September 2020 durch die britische Regierung vorgeschlagen, und hätte in der Ursprungsfassung Teile des Austrittsabkommens verletzt. Dies betraf insbesondere Vorschriften zu Zollkontrollen und in Bezug auf staatliche Beihilfe, die im Nordirlandprotokoll enthalten sind. Jenes sorgt letztlich dafür, dass Nordirland auch über den 1. Januar 2021 hinaus de facto weiterhin teilweise am EU-Binnenmarkt teilnimmt. Letztlich drückte der Gesetzestext auch explizit aus, dass er auch im Konflikt mit dem Völkerrecht (in diesem Fall dem Austrittsabkommen) vor diesem Vorrang habe. Der Normenkonflikt wurde von der britischen Regierung auch explizit anerkannt, jedoch die Problematik zunächst heruntergespielt und damit verteidigt, dass das Gesetz lediglich die Integrität des eigenen britischen Binnenmarktes erhalten würde. So ließ sich der für Nordirland zuständige Minister Brandon Lewis zur Aussage hinreißen, dass die Internal Market Bill internationales Recht nur „begrenzt und hochspezifisch“ breche.³⁰

Neben sehr kritischen Stimmen im Vereinigten Königreich selbst wurde das Vorhaben auf Seiten der EU als klare Vorbereitung eines Rechtsbruchs angesehen und die ersten Schritte eines Vertragsverletzungsverfahrens eingeleitet.³¹ Auch international wurde der im Gesetzesvorhaben begründete Vertragsbruch stark kritisiert. So warnten etwa prominente Mitglieder des Abgeordnetenhauses der Vereinigten Staaten, sowie der dann im November 2020 zum amerikanischen Präsidenten gewählte Joe Biden das Vereinigte Königreich vor Schritten, die den nordirischen Friedensprozess gefährden könnten, und machten Handelsverhandlungen zwischen dem Vereinigten Königreich und den Vereinigten Staaten davon abhängig.³² Nachdem die Kontroverse über das Gesetz letztlich auch den Erfolg der Verhandlungen über das Handels- und Kooperationsabkommen bedrohte, modifizierte die

28 William Adkins: UK accused of ‘silly spat’ with EU over post-Brexit diplomatic status, in: Politico, 21.12.2021.

29 Kim Sengupta: G7: Britain to grant EU ambassador full diplomatic status after protracted row, in: The Independent, 5.5.2021.

30 Eigene Übersetzung, zitiert in: Reuters: UK bill will break international law 'in limited way', minister says, 8.9.2020.

31 Issam Hallak: UK Internal Market Bill and the Withdrawal Agreement, European Parliament Research Service Briefing, PE 659.359, November 2020, S. 1–4, hier S. 3–4.

32 BBC News: Biden says US trade deal hinges on UK 'respect' for Good Friday Agreement, 17.9.2020.

britische Regierung das Gesetz nach einer Vereinbarung mit der EU letztlich so, dass es im Hinblick auf das Austrittsabkommen nicht mehr problematisch sein würde.³³

Ähnliche Schwierigkeiten traten dann auch in der ersten Jahreshälfte 2021 auf, von denen einige exemplarisch genannt werden sollen. So sah die Ursprungsversion des von der Europäischen Kommission geschaffenen Exportkontrollmechanismus für Covid-19-Impfstoffe in der Ursprungsfassung den Nutzen einer Sonderklausel des Nordirlandprotokolls (Art. 16) vor, um Exporte möglichst lückenlos zu kontrollieren. Damit hätte die EU jedoch ihrerseits darauf verzichtet, einen Teil des Protokolls wie vereinbart zu implementieren. Dies führte zu Protesten sowohl aus dem Vereinigten Königreich, Teilen der Europäischen Kommission selbst, sowie aus Irland und weiteren Mitgliedstaaten. Daraufhin wurde der Mechanismus innerhalb von 24 Stunden nachgebessert, und die Ursprungsfassung als ein „Versehen“ bezeichnet.³⁴ Auch auf Seiten des Vereinigten Königreich kam es erneut zu mit dem Nordirlandprotokoll verbundenen Problemen, nachdem dieses im März 2021 erklärt hatte, dass einige Übergangsfristen für den Lebensmittelhandel zwischen Großbritannien und Nordirland einseitig und ohne Konsultation mit der EU verlängert würden. Darauf leitete die EU erneut ein Vertragsverletzungsverfahren ein, jedoch konnte man sich auch hier Ende Juni 2021 darauf einigen, dass bestimmte Übergangsfristen in der Tat verlängert würden.³⁵ Diese Entwicklung wurde auch im Europäischen Parlament als erneuter Vertrags- und Vertrauensbruch angesehen, und bedrohte sogar zwischenzeitlich die Ratifizierung des Handels- und Kooperationsabkommens.³⁶

Ausblick

Auch wenn die Verhandlungen über den Brexit, sowie über die zukünftigen Beziehungen nun eigentlich abgeschlossen sind, zeigen die obigen Entwicklungen wie politisch sensibel dieser weiterhin ist, und welche Spannungen in den bilateralen Beziehungen bestehen bleiben. Insbesondere weiterhin vorhandene Übergangsfristen und Implementierungshorizonte beider Abkommen werden dabei der Fokus möglicher Spannungen bleiben. Wie bereits zuvor bleibt der Sonderstatus Nordirlands dabei besonders problematisch und wird auf britischer Seite zunehmend hinterfragt. Auch ist unklar, ob die Implementierung aller weiterer vereinbarter Maßnahmen etwa im Hinblick auf Zollkontrollen rechtzeitig und vollumfänglich wird stattfinden können. Auch Aspekte wie die anhaltenden Probleme in Nahrungsmittel-Lieferketten im Vereinigten Königreich oder die Implementierung des Sonderstatus für im Vereinigten Königreich lebende EU-StaatsbürgerInnen können zu erneuten Konflikten zwischen beiden Parteien führen.

Weiterführende Literatur

Birgit Bujard/Wolfgang Wessels: Der Brexit-Prozess und die Austrittsdoktrin: Die Führungsrolle des Europäischen Rats, in: Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik 14/2021, S. 13–24.

European Parliament Research Service: EU-UK Trade and Cooperation Agreement: An analytical overview, Februar 2021, PE 679.071 S. 1–37.

Michel Barnier: La grande illusion: Journal secret du Brexit (2016–2020), Paris 2021.

33 BBC News: Brexit: UK and EU reach deal on Northern Ireland border checks, 8.12.2020.

34 Sarah Collin/Philip Ryan: Covid-19 vaccine chaos as EU is forced into U-turn after blocking supplies to the North, in: The Independent, 30.1.2021.

35 Issam Hallak: EU-UK relations: Difficulties in implementing the Northern Ireland Protocol, European Parliament Research Service Briefing, PE 690.712, Juli 2021, S. 1–11, hier S. 3–6.

36 Guillaume Van Der Loo/Merijn Chamón: The European Parliament flexes its muscles on the EU–UK trade deal, European Policy Centre Commentary, 5.3.2021.