

Kübek | Tams | Terhechte [Hrsg.]

# Handels- und Zusammenarbeitsabkommen EU/VK

Handbuch



Nomos





# PRAXIS EUROPARECHT

Dr. Gesa Kübek | Prof. Dr. Christian J. Tams  
Prof. Dr. Jörg Philipp Terhechte [Hrsg.]

## Handels- und Zusammenarbeitsabkommen EU/VK

Handbuch

Prof. Dr. Jelena Bäuml, LL.M. | Anna Böffgen | Prof. Dr. Marc Bungenberg, LL.M. | Prof. Dr. Mira Burri | Hon. Prof. Silke Goldberg | Prof. Dr. Christoph Herrmann, LL.M. | Dr. Sven Hetmank | Dr. Kristina Irion, LL.M. | Dr. Ulrich Karpenstein | Dr. Gesa Kübek, LL.M. | Dr. Henning Lahmann | Prof. Dr. Anne Lauber-Rönsberg, LL.M. | Prof. Dr. Frank Meyer, LL.M. | Prof. Dr. Laura Münkler | Dr. Patricia Nacimiento | Prof. Dr. Alexander Proelß | Dr. Korbinian Reiter, LL.M. | Dr. Roya Sangi | Stefan Schelhaas, LL.M. | Jun.-Prof. Dr. Julian Scheu, LL.M./Maîtrise en droit | Prof. Dr. Stefanie Sendmeyer | Isabel Skierka | Prof. Dr. Paulina Starski | Prof. Dr. Dominik Steiger | Prof. Dr. Christian J. Tams, LL.M. | Ramona Tax | Prof. Dr. Jörg Phillip Terhechte | Dr. Tobias Thienel, LL.M. | Dr. Thomas Voland | Dr. Albrecht Wendenburg, LL.M. | Jonas Wieschollek



Nomos



**Zitiervorschlag:** Kùbek/Tams/Terhechte TCA-HdB/Bearbeiter § ... Rn. ...

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-8487-7188-2 (Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG, Baden-Baden)

ISBN 978-3-7089-2131-0 (facultas Verlag, Wien)

1. Auflage 2022

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2022. Gesamtverantwortung für Druck und Herstellung bei der Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten.

---

## Vorwort

Der Austritt des Vereinigten Königreichs (VK) aus der EU (der sog. Brexit) markiert für beide Seiten einen tiefen Einschnitt. Kaum ein Ereignis hat die politische Debatte der letzten Jahre derart befeuert und war durch derart unversöhnliche Positionen gekennzeichnet. Das gilt schon für die innerbritische Debatte über den Brexit, bei der es naturgemäß nur ein „Leave-Lager“ und ein „Remain-Lager“ geben konnte. Mit der Erklärung des Austritts durch das VK am 29.3.2017 setzte dann ein langes politischen Tauziehen zwischen dem VK und der EU ein, das erst mit dem zum 1.2.2020 in Kraft getretenen Austrittsabkommen endgültig beendet werden konnte. In dieser emotional aufgeladenen Debatte ging es allerdings nie nur um die Modalitäten des Austritts. Mindestens ebenso wichtig war die Frage nach dem Verhältnis zwischen dem VK und der EU nach dem vollzogenen Austritt („*future relations*“). Und auch hier prallten zT sehr verschiedene Vorstellungen aufeinander, die erst in letzter Minute durch das Abkommen über Handel und Zusammenarbeit (*Trade and Cooperation Agreement* – TCA) in Einklang gebracht werden konnten.

Das am 1.1.2021 vorläufig und am 1.5.2021 endgültig in Kraft getretene TCA ist, so viel lässt sich schon heute sagen, nunmehr der rechtliche Dreh- und Angelpunkt für die Beziehungen zwischen dem VK und der EU. Im Kern ist es ein ambitioniertes Freihandels-Plus-Abkommen, das Wirtschaftsfragen, aber auch eine Fülle handelsfremder Aspekte regelt. Zugleich ist es ein komplexes „Scheidungsfolgendokument“, das den britisch-europäischen Alltag der Nach-Brexit-Ära ausgestalten soll. Eine gründliche Auseinandersetzung mit den Regelungsstrukturen, Inhalten und Streitfragen des TCA ist nicht nur aus wissenschaftlicher Perspektive ein wichtiges Anliegen, sondern das Abkommen wirft auch aus praktischer Perspektive zahlreiche Fragen auf.

Hier setzt das vorliegende Handbuch zum TCA an. Es soll Wissenschaft und Praxis den Zugang zu den oftmals komplexen Regelungen des Abkommens erleichtern und Streitfragen klären. Neben detaillierten Analysen der einzelnen Teile des Abkommens beleuchtet es auch den neuen Rechtsrahmen der europäisch-britischen Beziehungen aus der Perspektive des Völkerrechts, des Unionsrechts und des britischen Rechts. Weil die Debatte über diese Fragen nicht auf den deutschen Rechtsraum beschränkt bleiben kann, soll das Handbuch in absehbarer Zeit auch in englischer Sprache erscheinen.

Die deutsche Fassung des Handbuchs ist binnen eines Jahres nach Abschluss des TCA entstanden. Als Herausgeber danken wir den Autorinnen und Autoren der einzelnen Kapitel für ihr Engagement und ihre Bereitschaft, die komplexen Regelungen des TCA unter hohem Zeitdruck zu erläutern und kritisch einzuordnen. Herr *Stefan Simonis* vom Nomos Verlag hat das Projekt von Beginn an gefördert und mit seinem Team kompetent begleitet; auch dafür schulden wir Dank.

*Gesa Kübek, Christian J. Tams, Jörg Philipp Terbechte*  
Glasgow/Groningen/Lüneburg im Mai 2022



---

# Inhaltsübersicht

Vorwort .....	5
Bearbeiterverzeichnis .....	21
Abkürzungsverzeichnis .....	23
Allgemeines Literaturverzeichnis .....	37

## 1. Teil: Einführung und rechtlicher Rahmen

§ 1 Einleitung.....	41
§ 2 Unionsrechtliche Rahmenbedingungen des TCA .....	49
§ 3 Rahmenbedingungen des britischen Rechts .....	65
§ 4 Der völkerrechtliche Rahmen des TCA .....	85

## 2. Teil: Struktur und Institutionen

§ 5 Systematik des TCA .....	103
§ 6 Horizontale Bestimmungen .....	115
§ 7 Institutionen und Rechtsetzung .....	147
§ 8 Gute Regulierungspraxis und Zusammenarbeit in Regulierungsfragen ....	171
§ 9 Streitbeilegung.....	195

## 3. Teil: Materielle Regelungen

§ 10 Inländerbehandlung und Marktzugang für Waren .....	221
§ 11 Ursprungsregelungen .....	233
§ 12 SPS und TBT .....	249
§ 13 Dienstleistungen .....	271
§ 14 Liberalisierung von Investitionen .....	297

## Inhaltsübersicht

---

§ 15 Investitionskontrolle .....	321
§ 16 Digitaler Handel .....	335
§ 17 Kapital- und Zahlungsverkehr .....	359
§ 18 Geistiges Eigentum .....	371
§ 19 Beschaffungswesen .....	389
§ 20 Energie .....	415
§ 21 Wettbewerb und Beihilfen .....	437
§ 22 Level Playing Field und Nachhaltige Entwicklung .....	463
§ 23 Verkehr und Transport .....	487
§ 24 Soziale Sicherheit .....	509
§ 25 Fischerei .....	533
§ 26 Gegenseitige Rechtsdurchsetzung und strafrechtliche Zusammenarbeit ...	559
§ 27 Gesundheit .....	603
§ 28 Die thematische Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Cybersicherheit ....	619
Stichwortverzeichnis .....	639

---

# Inhaltsverzeichnis

Vorwort .....	5
Bearbeiterverzeichnis .....	21
Abkürzungsverzeichnis .....	23
Allgemeines Literaturverzeichnis .....	37

## 1. Teil: Einführung und rechtlicher Rahmen

<b>§ 1 Einleitung .....</b>	<b>41</b>
<b>A. Einleitung: Das TCA als Meilenstein des Brexit-Prozesses .....</b>	<b>41</b>
<b>B. Der Charakter des TCA .....</b>	<b>43</b>
<b>C. Ziel und Struktur des Handbuchs .....</b>	<b>47</b>
<b>§ 2 Unionsrechtliche Rahmenbedingungen des TCA .....</b>	<b>49</b>
<b>A. Einleitung .....</b>	<b>50</b>
<b>B. Das TCA im Kontext der auswärtigen Beziehungen der EU .....</b>	<b>51</b>
I. Unionsrechtliche Grundlagen .....	51
II. Das TCA als neuer Baustein der auswärtigen Beziehungen der EU .....	53
<b>C. Das TCA als Assoziierungsabkommen gem. Art. 217 AEUV .....</b>	<b>54</b>
I. Assoziierung zwischen der EU und dem VK .....	54
II. Verfahren .....	54
III. Inhaltliche Vorgaben des EU-Rechts .....	55
<b>D. Rechtswirkungen des TCA in der Unionsrechtsordnung .....</b>	<b>56</b>
I. Bindung der Organe der Union und der Mitgliedstaaten .....	56
II. Unmittelbare Geltung des TCA und Rang in der Unionsrechtsordnung .....	57
III. Unmittelbare Anwendbarkeit des TCA? .....	58
<b>E. Rechtswirkungen von Beschlüssen und Entscheidungen auf der Grundlage des TCA .....</b>	<b>59</b>
<b>F. Weitergeltung des Austrittsabkommens .....</b>	<b>60</b>
I. Weitergeltungsklauseln im Austrittsabkommen .....	60
II. Irland/Nordirland-Protokoll .....	61
III. Weitere Protokolle .....	61
<b>G. Auslegung des TCA .....</b>	<b>62</b>

- H. Unionsrechtlicher Rahmen für bilaterale Abkommen der EU-Mitgliedstaaten mit dem VK ..... 63
- I. Erweiterung der EU im Lichte des TCA ..... 63
- J. Fazit: Das TCA im Spiegel der unionalen Rechtsordnung ..... 64
  
- § 3 Rahmenbedingungen des britischen Rechts ..... 65
  - A. Einleitung und Hintergrund ..... 66
  - B. Regelungskontext: Vor dem Brexit und rechtlicher Hergang des Brexit ..... 66
    - I. Rechtslage im Zeitraum der Mitgliedschaft des VK in der EU ..... 66
    - II. Eine kurze Rechtsgeschichte des Brexit ..... 69
  - C. Wesentliche Inhalte der geltenden Regelungen ..... 74
    - I. Allgemeine Umsetzung des TCA ..... 74
    - II. Weitere Umsetzung des TCA und Rolle der Regionen ..... 76
  - D. Wertung und Ausblick ..... 84
  
- § 4 Der völkerrechtliche Rahmen des TCA ..... 85
  - A. Einleitung und Hintergrund ..... 86
  - B. Regelungskontext: Das TCA als völkerrechtlicher Vertrag ..... 86
    - I. Zukünftige Beziehungen auf Grundlage des Völkerrechts ..... 87
    - II. Auslegung und Anwendung nach Maßgabe des Völkerrechts ..... 88
    - III. Das TCA als ‚Freihandelsabkommen plus‘ mit Eigenheiten ..... 91
  - C. Wesentliche Inhalte der Regelung: Die Rollen des Völkerrechts im TCA ..... 93
    - I. Völkerrecht als Verständnishilfe ..... 94
    - II. Völkerrecht als Rahmenregelung ..... 94
    - III. Völkerrecht als Grenze ..... 96
    - IV. Völkerrecht als Richtschnur zukünftigen Handelns ..... 97
  - D. Wertung und Ausblick ..... 99

**2. Teil:  
Struktur und Institutionen**

- § 5 Systematik des TCA ..... 103
  - A. Einleitung ..... 103
  - B. Aufbau des TCA ..... 104
    - I. Binnensystematik des TCA ..... 104
    - II. Anhänge, Protokolle und Erklärungen ..... 105
    - III. Weitere Abkommen ..... 109

<b>C. Anwendungsbereich</b> .....	110
I. Das TCA als Rahmen für die Gesamtbeziehungen zwischen der EU und dem VK .....	110
II. Räumlicher Anwendungsbereich .....	110
III. Sachlicher Anwendungsbereich .....	111
IV. Zeitlicher Anwendungsbereich .....	111
<b>D. Änderungen und Evaluation des TCA</b> .....	112
<b>E. Verhältnis zum Austrittsabkommen</b> .....	112
<b>F. Fazit</b> .....	113
<b>§ 6 Horizontale Bestimmungen</b> .....	115
<b>A. Einleitung und Hintergrund</b> .....	117
<b>B. Regelungskontext</b> .....	119
I. Vertragsinterner Kontext .....	119
II. Völkerrechtlicher Regelungskontext .....	120
III. Regelungskontext der Vertragsparteien .....	123
<b>C. Wesentliche Inhalte der Regelungen</b> .....	124
I. Das normative Fundament – die „wesentlichen Bestandteile“ des Art. 771 TCA und die sonstigen Grundprinzipien .....	124
II. „Pathologische“ Konstellationen – Vertragsbeendigung und Vertragsanpassung .....	134
<b>D. Wertung und Ausblick</b> .....	144
<b>§ 7 Institutionen und Rechtsetzung</b> .....	147
<b>A. Einleitung und Hintergrund</b> .....	148
<b>B. Regelungskontext</b> .....	149
<b>C. Wesentliche Inhalte der Regelung</b> .....	150
I. Allgemeine Governance .....	152
II. Demokratische Legitimation .....	160
<b>D. Wertung und Ausblick</b> .....	169
<b>§ 8 Gute Regulierungspraxis und Zusammenarbeit in Regulierungsfragen</b> ....	171
<b>A. Einleitung und Hintergrund</b> .....	173
<b>B. Regelungskontext</b> .....	174
<b>C. Wesentliche Inhalte der Regelung</b> .....	174
I. Allgemeine Regelungen .....	175

II. Anforderungen an interne Prozesse im Sinne einer „guten Regulierungspraxis“ .....	177
III. Zusammenarbeit der EU und des Vereinigten Königreichs in Regulierungsfragen .....	185
<b>D. Wertung und Ausblick .....</b>	<b>190</b>
I. Regulatorische Zusammenarbeit in der Kritik .....	190
II. Ausblick .....	193
<b>§ 9 Streitbeilegung .....</b>	<b>195</b>
<b>A. Einleitung und Hintergrund .....</b>	<b>196</b>
<b>B. Regelungskontext .....</b>	<b>197</b>
<b>C. Wesentliche Inhalte der Regelung .....</b>	<b>198</b>
I. Institutionelle Ausgestaltung .....	198
II. Zuständigkeit .....	198
III. Ziele und Befugnisse der Streitbeilegung .....	200
IV. Verfahren .....	201
V. Beendigung des Verfahrens .....	208
VI. Durchsetzung der Entscheidung .....	209
VII. Kosten .....	213
VIII. Anderweitige Streitbeilegungsformen .....	214
<b>D. Wertung und Ausblick .....</b>	<b>216</b>

**3. Teil:  
Materielle Regelungen**

<b>§ 10 Inländerbehandlung und Marktzugang für Waren .....</b>	<b>221</b>
<b>A. Einleitung und Hintergrund .....</b>	<b>222</b>
<b>B. Regelungskontext .....</b>	<b>222</b>
<b>C. Wesentliche Inhalte der Regelung .....</b>	<b>223</b>
I. Inländerbehandlung .....	224
II. Freie Durchfuhr .....	224
III. Verbot von Zöllen .....	225
IV. Gebühren und Formalitäten .....	226
V. Ausgebesserte Waren .....	227
VI. Wiederaufgearbeitete Waren .....	227
VII. Ein- und Ausfuhrmonopole/-beschränkungen .....	228
VIII. Ein- und Ausfuhrlicenzverfahren .....	228
IX. Sonstige Regeln für den freien Warenverkehr .....	230
X. Ausnahmeregelungen .....	230
<b>D. Wertung und Ausblick .....</b>	<b>231</b>

<b>§ 11 Ursprungsregelungen</b> .....	233
<b>A. Einleitung und Hintergrund</b> .....	233
<b>B. Regelungskontext</b> .....	235
<b>C. Wesentliche Inhalte der Regelung</b> .....	236
I. Materielle Ursprungsregeln .....	236
II. Verfahren .....	242
<b>D. Wertung und Ausblick</b> .....	246
<b>§ 12 SPS und TBT</b> .....	249
<b>A. Einleitung und Hintergrund</b> .....	250
I. Wirtschaftliche Bedeutung .....	251
II. Verhandlungsverlauf .....	252
<b>B. Regelungskontext</b> .....	254
I. Allgemeiner Rahmen des GATT .....	255
II. Allgemeiner Rahmen des SPS-Übereinkommens .....	255
III. Allgemeiner Rahmen des TBT-Übereinkommens .....	255
IV. SPS- und TBT-Bestimmungen im TCA .....	256
<b>C. Wesentliche Inhalte der Regelung</b> .....	256
I. Gesundheitspolizeiliche und pflanzenschutzrechtliche Maßnahmen .....	256
II. Technische Handelshemmnisse .....	260
III. Institutioneller Rahmen .....	267
<b>D. Wertung und Ausblick</b> .....	268
<b>§ 13 Dienstleistungen</b> .....	271
<b>A. Einleitung und Hintergrund</b> .....	273
I. Wirtschaftliche Relevanz .....	274
II. Verhandlungsverlauf .....	274
III. Narrative und Chiffren .....	274
<b>B. Regelungskontext</b> .....	275
I. GATS .....	275
II. JEFTA .....	276
III. Regelungen des TCA zum Dienstleistungshandel .....	277
<b>C. Wesentliche Inhalte der Regelungen zum Dienstleistungshandel</b> .....	277
I. Allgemeine Bestimmungen .....	278
II. Gewährleistungen .....	279
III. Nichtkonforme Maßnahmen .....	280

IV. Einreise und vorübergehender Aufenthalt natürlicher Personen zu Geschäftszwecken .....	284
V. Regulierungsrahmen .....	289
D. Wertung und Ausblick .....	295
<b>§ 14 Liberalisierung von Investitionen .....</b>	<b>297</b>
A. Einleitung und Hintergrund .....	298
B. Regelungskontext .....	300
C. Wesentliche Inhalte der Regelung .....	301
I. Anwendungsbereich .....	301
II. Materielle Regelungen zur Liberalisierung von Investitionen .....	307
III. Rechtfertigung .....	315
D. Wertung und Ausblick .....	318
<b>§ 15 Investitionskontrolle .....</b>	<b>321</b>
A. Einleitung und Hintergrund .....	322
B. Regelungskontext .....	323
C. Wesentliche Inhalte der Regelung .....	326
I. Grundsatz: Inländerbehandlung .....	327
II. Ausnahmen .....	327
D. Wertung und Ausblick .....	332
<b>§ 16 Digitaler Handel .....</b>	<b>335</b>
A. Einleitung und Hintergrund .....	337
B. Regelungskontext .....	338
C. Wesentliche Inhalte der Regelung .....	339
I. Kapitel 1: Allgemeine Bestimmungen .....	340
II. Kapitel 2: Datenverkehr und Schutz personenbezogener Daten .....	341
III. Kapitel 3: Besondere Bestimmungen .....	346
D. Vergleichende Analyse des TCA mit anderen Kapiteln zum digitalen Handel .....	350
I. Vergleich des TCA mit anderen EU-Freihandelsabkommen .....	350
II. Vergleich des TCA mit anderen digitalen Handelsvorlagen .....	353
E. Wertung und Ausblick .....	358

<b>§ 17 Kapital- und Zahlungsverkehr</b> .....	359
<b>A. Einleitung und Hintergrund</b> .....	359
<b>B. Regelungskontext</b> .....	362
<b>C. Wesentliche Inhalte der Regelung</b> .....	363
I. Liberalisierungsverpflichtungen .....	364
II. Ausnahmen .....	366
III. Schutzmaßnahmen .....	368
<b>D. Wertung und Ausblick</b> .....	370
<b>§ 18 Geistiges Eigentum</b> .....	371
<b>A. Einleitung und Hintergrund</b> .....	372
<b>B. Regelungskontext</b> .....	373
<b>C. Wesentliche Inhalte der Regelung</b> .....	373
I. Allgemeine Bestimmungen .....	373
II. Urheberrecht und verwandte Schutzrechte .....	376
III. Markenrecht .....	380
IV. Muster und Modelle (Designrecht) .....	382
V. Patente und ergänzende Schutzzertifikate .....	384
VI. Nicht offenbarte Informationen (Geschäftsgeheimnisse) und Schutz von bestimmten Daten .....	386
VII. Pflanzensorten .....	386
VIII. Durchsetzung der Rechte des Geistigen Eigentums .....	387
<b>D. Wertung und Ausblick</b> .....	387
<b>§ 19 Beschaffungswesen</b> .....	389
<b>A. Einleitung und Hintergrund</b> .....	391
<b>B. Regelungskontext</b> .....	392
I. Politökonomischer Hintergrund des internationalen öffentlichen Beschaffungswesens in Freihandelsabkommen .....	392
II. Internationalisierung des Beschaffungswesens und internationales Beschaffungs- bzw. Vergaberecht .....	393
<b>C. Wesentliche Inhalte der Regelung</b> .....	400
I. Das Beschaffungskapitel im TCA .....	400
II. Persönlicher Anwendungsbereich .....	402
III. Sachlicher Anwendungsbereich einschließlich Schwellenwerte .....	403
IV. Vergaberechtliche Grundprinzipien .....	405
V. Verfahrensrechtliche Vorgaben .....	407
VI. Rechtsschutzmöglichkeiten .....	410

VII. Sonstige Bestimmungen des TCA .....	411
<b>D. Wertung und Ausblick .....</b>	<b>411</b>
<b>§ 20 Energie .....</b>	<b>415</b>
<b>A. Einleitung und Hintergrund .....</b>	<b>417</b>
<b>B. Regelungskontext .....</b>	<b>417</b>
<b>C. Wesentliche Inhalte der Regelung .....</b>	<b>418</b>
I. Wettbewerb auf den Märkten und Nicht-Diskriminierung .....	418
II. Kooperation der Regulierungsbehörden .....	419
III. Kooperation zwischen den Übertragungs- und Fernleitungsnetzbetreibern .....	419
IV. Netzregulierung .....	421
V. Verbindungsleitungen .....	422
VI. Stromhandel .....	424
VII. Erneuerbare Energien .....	428
VIII. Klimawandel und CO <sub>2</sub> -Bepreisung .....	429
IX. Irland und I-SEM im Nordirlandprotokoll .....	433
X. Atomenergie: Der Atomvertrag zwischen Euratom und dem VK .....	434
<b>D. Wertung und Ausblick .....</b>	<b>436</b>
<b>§ 21 Wettbewerb und Beihilfen .....</b>	<b>437</b>
<b>A. Einleitung und Hintergrund .....</b>	<b>440</b>
I. Wettbewerbspolitische Dimensionen von Freihandelsabkommen .....	440
II. Hintergrund: Das Level Playing Field als Verhandlungsziel .....	441
III. Verhandlungspositionen und Verhandlungsverlauf .....	441
<b>B. Regelungskontext .....</b>	<b>445</b>
I. WTO-Rechtsrahmen .....	445
II. Nationales Wettbewerbs- und Beihilfenrecht des VK .....	446
III. Internationale Vernetzung der Kartellbehörden .....	447
IV. Verortung der wettbewerbs- und beihilfenrechtlichen Regelungen im TCA .....	448
<b>C. Wesentliche Inhalte der Regelungen .....</b>	<b>449</b>
I. Wettbewerbsrecht .....	449
II. Subventionskontrolle .....	451
III. Geltungsbereich und Übergangsvorschriften .....	457
IV. Besonderheiten aufgrund des Irland/Nordirland-Protokolls .....	458
<b>D. Wertung und Ausblick .....</b>	<b>459</b>

<b>§ 22 Level Playing Field und Nachhaltige Entwicklung</b> .....	463
<b>A. Einleitung und Hintergrund</b> .....	465
<b>B. Regelungskontext</b> .....	466
I. Was ist ein Level Playing Field? .....	466
II. Vorsorgeansatz .....	469
III. Streitbeilegung .....	469
<b>C. Wesentliche Inhalte</b> .....	470
I. Arbeits- und sozialrechtliche Normen .....	471
II. Umwelt .....	476
III. Klima .....	482
IV. Förderung einer nachhaltigen Entwicklung durch Handel und Investitionen und verantwortungsvolles Lieferkettenmanagement .....	483
V. Horizontale und institutionelle Bestimmungen des Titels XI .....	484
<b>D. Wertung und Ausblick</b> .....	486
<b>§ 23 Verkehr und Transport</b> .....	487
<b>A. Einleitung und Hintergrund</b> .....	488
<b>B. Regelungskontext</b> .....	488
<b>C. Wesentliche Inhalte der Regelung</b> .....	489
I. Straßenverkehr .....	489
II. Schienenverkehr .....	497
III. Luftfahrt .....	499
IV. Seeschifffahrt .....	505
V. Binnenschifffahrt .....	506
<b>D. Wertung und Ausblick</b> .....	506
<b>§ 24 Soziale Sicherheit</b> .....	509
<b>A. Einleitung und Hintergrund</b> .....	510
<b>B. Regelungskontext</b> .....	513
<b>C. Wesentliche Inhalte der Regelung</b> .....	514
I. Sachlicher Anwendungsbereich – Soziale Sicherheit .....	515
II. Personelle Anwendbarkeit – Personen, für die die Rechtsvorschriften eines EU-Mitgliedstaates oder des VK gelten oder galten .....	517
III. Bestimmungen des anwendbaren Rechts – Kollisionsnormen .....	517
IV. Grundsätze der Koordinierung der sozialen Sicherheit .....	521
V. Besondere Bestimmungen über die verschiedenen Arten von Leistungen .....	523
VI. Unmittelbare Anwendbarkeit und Vorrang .....	525

VII. Institutioneller Rahmen .....	526
VIII. Kündigung und Außerkrafttreten .....	531
<b>D. Wertung und Ausblick .....</b>	<b>531</b>
<b>§ 25 Fischerei .....</b>	<b>533</b>
<b>A. Einleitung und Hintergrund .....</b>	<b>534</b>
<b>B. Regelungskontext .....</b>	<b>535</b>
<b>C. Wesentliche Inhalte der Regelung .....</b>	<b>538</b>
I. Allgemeine fischereibezogene Vorschriften .....	538
II. Spezifisch fischereibezogene Vorschriften .....	540
<b>D. Wertung und Ausblick .....</b>	<b>556</b>
<b>§ 26 Gegenseitige Rechtsdurchsetzung und strafrechtliche     Zusammenarbeit .....</b>	<b>559</b>
<b>A. Einleitung und Hintergrund .....</b>	<b>560</b>
<b>B. Regelungskontext .....</b>	<b>561</b>
<b>C. Wesentliche Inhalte der Regelung .....</b>	<b>564</b>
I. Überblick .....	564
II. Grundprinzipien und Regelungsbereiche .....	565
<b>D. Wertung und Ausblick .....</b>	<b>597</b>
<b>§ 27 Gesundheit .....</b>	<b>603</b>
<b>A. Einleitung und Hintergrund .....</b>	<b>604</b>
<b>B. Regelungskontext .....</b>	<b>606</b>
I. Gesundheitsbezogene Regelungen des TCA .....	607
II. Systeme und Institutionen auf europäischer Ebene .....	607
III. Einfügen in International Health Regulations der WHO .....	610
<b>C. Wesentliche Inhalte der Regelung .....</b>	<b>611</b>
I. Zusammenarbeit beim Gesundheitsschutz .....	612
II. Vorgesehene Kooperationsforen und -mechanismen .....	612
III. Einhaltung von EU-Recht im Rahmen der Kooperation .....	614
IV. Weitere Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Prävention in internationalen Gremien .....	615
<b>D. Vergleich mit anderen Handelsabkommen .....</b>	<b>615</b>
<b>E. Bewertung und Ausblick .....</b>	<b>616</b>

---

<b>§ 28 Die thematische Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Cybersicherheit ...</b>	<b>619</b>
<b>A. Einleitung und Hintergrund .....</b>	<b>620</b>
I. Cybersicherheit: Begriffsverständnis und Einordnung .....	620
II. Die Lage der Cybersicherheit in Europa .....	621
III. Völkerrechtlicher Kontext und Zusammenarbeit mit Drittstaaten .....	622
<b>B. Regelungskontext .....</b>	<b>624</b>
I. Der Abschnitt im vertraglichen Zusammenhang .....	624
II. Politischer und regulatorischer Rahmen für Cybersicherheit auf EU-Ebene .....	625
<b>C. Wesentliche Inhalte der Regelung .....</b>	<b>628</b>
I. Dialog zu Cyberfragen .....	628
II. Zusammenarbeit in Cyberfragen .....	630
III. Zusammenarbeit mit dem IT-Notfallteam – Europäische Union .....	633
IV. Beteiligung an besonderen Tätigkeiten der gemäß Richtlinie (EU) 2016/1148 eingerichteten Kooperationsgruppe .....	635
V. Zusammenarbeit mit der Agentur der Europäischen Union für Netz- und Informationssicherheit (ENISA) .....	636
<b>D. Wertung und Ausblick .....</b>	<b>637</b>
 Stichwortverzeichnis .....	 639



---

## Bearbeiterverzeichnis

<i>Prof. Dr. Jelena Bäuml</i> , LL.M., Leuphana Universität Lüneburg	§ 22
<i>Anna Böffgen</i> , wissenschaftliche Mitarbeiterin, Julius-Maximilians-Universität Würzburg	§ 27
<i>Prof. Dr. Marc Bungenberg</i> , LL.M., Universität des Saarlandes, Saarbrücken	§ 19
<i>Prof. Dr. Mira Burri</i> , Universität Luzern	§ 16
<i>Hon.-Prof. Silke Goldberg</i> , Queen Mary University of London und Rechtsanwältin, London	§ 20
<i>Prof. Dr. Christoph Herrmann</i> , LL.M., Universität Passau	§ 9
<i>Dr. Sven Hetmank</i> , wissenschaftlicher Mitarbeiter, Technische Universität Dres- den	§ 18
<i>Dr. Kristina Irion</i> , LL.M., Associate Professor, University of Amsterdam	§ 16
<i>Dr. Ulrich Karpenstein</i> , Rechtsanwalt, Berlin/Brüssel	§ 2
<i>Dr. Gesa Kübek</i> , LL.M., Assistant Professor in European Law, University of Gronin- gen	§§ 1, 7
<i>Dr. Henning Lahmann</i> , Hauser Post-Doctoral Global Fellow, NYU School of Law	§ 28
<i>Prof. Dr. Anne Lauber-Rönsberg</i> , LL.M., Technische Universität Dresden	§ 18
<i>Prof. Dr. Frank Meyer</i> , LL.M., Universität Heidelberg	§ 26
<i>Prof. Dr. Laura Münkler</i> , Julius-Maximilians-Universität Würzburg	§ 27
<i>Dr. Patricia Nacimiento</i> , Rechtsanwältin, Frankfurt a.M.	§ 20
<i>Prof. Dr. Alexander Proelß</i> , Universität Hamburg	§ 25
<i>Dr. Korbinian Reiter</i> , LL.M., Rechtsanwalt, Berlin	§§ 11, 17

<i>Dr. Roya Sangi</i> , Máster en Filosofía Política, Rechtsanwältin, Berlin	§§ 10, 15
<i>Stefan Schelhaas</i> , LL.M., wissenschaftlicher Mitarbeiter, Universität des Saarlandes, Saarbrücken	§ 19
<i>Jun.-Prof. Dr. Julian Scheu</i> , LL.M./Maîtrise en droit, Universität zu Köln	§ 14
<i>Prof. Dr. Stefanie Sendmeyer</i> , Frankfurt University of Applied Sciences	§ 23
<i>Isabel Skierka</i> , MA, Leiterin Technologiepolitik & Researcher, ESMT, Berlin	§ 28
<i>Prof. Dr. Paulina Starski</i> , Albert-Ludwigs-Universität Freiburg	§ 6
<i>Prof. Dr. Dominik Steiger</i> , Technische Universität Dresden	§ 24
<i>Prof. Dr. Christian J. Tams</i> , LL.M., University of Glasgow/Leuphana Universität Lüneburg	§§ 1, 4
<i>Ramona Tax</i> , Rechtsanwältin und wissenschaftliche Mitarbeiterin Leuphana Universität Lüneburg	§§ 12, 21
<i>Prof. Dr. Jörg Phillip Terhechte</i> , Leuphana Universität Lüneburg/University of Glasgow	§§ 1, 2, 5, 12, 21
<i>Dr. Tobias Thienel</i> , LL.M., Rechtsanwalt, Kiel, und Associated Fellow am Walther- Schücking-Institut für Internationales Recht, Christian-Al- brechts-Universität zu Kiel	§ 3
<i>Dr. Thomas Voland</i> , Rechtsanwalt, Köln	§ 8
<i>Dr. Albrecht Wendenburg</i> , LL.M., Referatsleiter Europarecht, Niedersächsisches Ministerium für Bundes- und Europaangelegenheiten und Regionale Ent- wicklungen und Lehrbeauftragter, Leuphana Universität Lü- neburg	§ 13
<i>Jonas Wieschollek</i> , Albert-Ludwigs-Universität Freiburg	§ 6

---

## Abkürzungsverzeichnis

aA	andere Ansicht
aaO	am angegebenen Ort
abl.	ablehnend
ABl.	Amtsblatt
ABl. EG	Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften
ABl. EU	Amtsblatt der Europäischen Union
ABP	Animal by-products = Tierische Nebenprodukte
Abs.	Absatz
Abschn.	Abschnitt
abw.	abweichend
AC	Teilerie Appeals Cases der Law Reports des Incorporated Council for Law Reporting
ADR	Ausschuss der Regionen
aE	am Ende
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AER	Europäisches Übereinkommen über die Arbeit des im internationalen Straßenverkehr beschäftigten Fahrpersonals
aF	alte Fassung
AFIS	Automatisierten Fingerabdruck-Identifizierungssysteme
AG	Amtsgericht
AI	Artificial Intelligence = Künstliche Intelligenz
AJCL	American Journal of Comparative Law
AJIL	American Journal of International Law
All ER	All England Law Reports
allg.	allgemein
allgA	allgemeine Ansicht
allgM	allgemeine Meinung
aM	anderer Meinung
AmstV	Amsterdamer Vertrag
Anh.	Anhang
Anm.	Anmerkung
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
APEC	Asia-Pacific Economic Cooperation = Asiatisch-Pazifische Wirtschaftsgemeinschaft
Art.	Artikel
ASIL	American Society of International Law
Aufl.	Auflage
ausdr.	ausdrücklich
ausf.	ausführlich
Austrittsabkommen	Abkommen über den Austritt des Vereinigten Königreichs Großbritannien und Nordirland aus der Europäischen Union und der Europäischen Atomgemeinschaft

AVR	Archiv des Völkerrechts
AWG	Außenwirtschaftsgesetz
AWW	Außenwirtschaftsverordnung
AWV	Außenwirtschaftsverordnung
AWZ	Ausschließliche Wirtschaftszone
Az.	Aktenzeichen
BB	Betriebs-Beraterin/Betriebs-Berater
Bd.	Band
Begr.	Begründung
Bek.	Bekanntmachung
ber.	berichtigt
bes.	besonders
Beschl.	Beschluss
BEUC	The European Consumer Organisation
BGBL	Bundesgesetzblatt
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft und Energie
BGH	Bundesgerichtshof
Brexit	Britain to Exit = Austritt des Vereinigten Königreichs aus der Europäischen Union
BRE	Better Regulation Executive
BRU	Better Regulation Unit
bspw.	beispielsweise
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BYIL	British Yearbook of International Law
bzgl.	bezüglich
bzw.	Beziehungsweise
CAI	EU-China Comprehensive Agreement on Investment
Cal. L. Rev.	California Law Review
CDE	Cahier de droit européen
CETA	Comprehensive Economic and Trade Agreement = Umfassende Wirtschafts- und Handelsabkommen EU-Kanada
CERT-EU	IT-Notfallteam der Europäische Union
CERT-UK	IT-Notfallteam des Vereinigten Königreichs
Ch	Teilerie Chancery der Law Reports des Incorporated Council for Law Reporting
CITES	Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora = Übereinkommen über den internationalen Handel mit gefährdeten Arten freilebender Tiere und Pflanzen
CIV	Einheitliche Rechtsvorschriften für den Vertrag über die internationale Eisenbahnbeförderung von Personen und Gepäck (Anhang A der COTIF)
CMA	Competition and Markets Authority = britische Wettbewerbsbehörde

CMLR	Common Market Law Review
CPTPP	Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership
Co Rep	Law Reports of Sir Edward Coke (1677)
Cornell Int'l L J	Cornell International Law Journal
COVID-19	Coronavirus-Krankheit-2019
COTIF	Convention relative aux transports internationaux ferroviaires = Übereinkommen über den internationalen Eisenbahnverkehr
CSA	EU-Rechtsakt zur Cybersicherheit
CSIH	Ordnungsnummer der Urteile des Court of Session (Inner House) (Schottland)
CSIRTs	Computer Security Incident Response Teams = Computer-Notfallteam
CSOH	Ordnungsnummer der Urteile des Court of Session (Outer House) (Schottland)
CSS	Cybersicherheitsstrategie
CTI	Cyber Threat Intelligence
DEPA	Digital Economy Partnership Agreement
ders.	derselbe
dh	das heißt
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
Dok.	Dokument
DPPEC	The Data Protection, Privacy and Electronic Communications (EU Exit) Regulations 2019
Drs.	Drucksache
DSGVO	Datenschutzgrundverordnung
DTA	US-Japan Digital Trade Agreement
Durchführungsbeschl.	Durchführungsbeschluss
E	Entwurf
EANDCB	Equivalent Annual Net Direct Cost to Business
EEA	European Economic Area = Europäischer Wirtschaftsraum
EAD	Europäischer Auswärtiger Dienst
EAG	Europäische Atomgemeinschaft
ebd.	ebenda
EC	European Communities (s. Europäische Gemeinschaft (EG))
EC3	Europäisches Zentrum zur Bekämpfung der Cyberkriminalität von Europol
ECDC	European Centre for Disease Prevention and Control = Europäische Zentrum für die Prävention und die Kontrolle von Krankheiten
ECHR	European Court of Human Rights, siehe EGMR
ECLI	European Case Law Identifier = Europäischer Rechtsprechungs-Identifikator
ECLR	European Competition Law Review

ECN	European Competition Network = Europäisches Wettbewerbsnetz
ECOSOC	Economic and Social Council = Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen
ECRIS	European Criminal Records Information System = Europäisches Strafregisterinformationssystem
EDSB	Europäischer Datenschutzbeauftragte/r
EFAR	European Foreign Affairs Review
EFTA	Europäische Freihandelszone
EG	Europäische Gemeinschaft
ESW	Egmonts Secure Web System
EGMR	Europäische Gerichtshof für Menschenrechte
Einf.	Einführung
eingetr.	eingetragen
Einl.	Einleitung
einschl.	einschließlich
einschr.	einschränkend
EIS	Europol Information System
EJIL	European Journal of International Law
EJRR	European Journal of Risk Regulation
EL	Ergänzungslieferung
ELJ	European Law Journal
ELR	European Law Review
EMA	Europäische Arzneimittelagentur
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
ENISA	Cybersicherheitsagentur der EU
engl.	englisch
ENP	Europäische Nachbarschaftspolitik
Entsch.	Entscheidung
EPIS	Epidemic Intelligence Information System
EPÜ	Europäisches Patentübereinkommen
ER	English Reports
Erkl.	Erklärung
Erl.	Erlass; Erläuterung
ErwG	Erwägungsgrund
et al.	et alii, et aliae, et alia
etc	et cetera
EU	Europäische Union
Eucaris	European car and driving licence information system = Europäisches Fahrzeug- und Führerschein-Informationssystem
EuCLR	European Criminal Law Review
EUConstLR	European Constitutional Law Review
EU-CyCLONE	Europäisches Netzwerk der Verbindungsorganisationen für Cyberkrisen
EuG	Europäisches Gericht 1. Instanz

EuGH	Europäischer Gerichtshof
EuHb	Europäischer Haftbefehl
EuR	Europarecht (Zeitschrift)
EUR	Euro (bei Geldbeträgen)
eur.	Europäisch
EURATOM	Europäische Atomgemeinschaft
EuRHÜbk	Europäisches Rechtshilfeübereinkommen
Eurojust	Europäische Stelle für justizielle Zusammenarbeit
Europol	Europäisches Polizeiamt
EUSFTA	EU-Singapore Free Trade Agreement = Freihandelsabkommen EU-Singapur
EUSTa	Europäische Staatsanwaltschaft
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EuZ	Zeitschrift für Europarecht
EuZW	Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
EWCA Civ	Ordnungsnummer der Urteile des Court of Appeal (Civil Division) (England und Wales) (ab 2001)
EWHC	Ordnungsnummer der Urteile des High Court (England und Wales) (ab 2001)
EWRS	Early Warning and Response System = Frühwarn- und Reaktionssystem
evtl.	eventuell
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EWK	Europäischer Wirtschaftsraum
EYIEL	European Yearbook of International Economic Law
EZB	Europäische Zentralbank
EzU	Erklärung zum Ursprung
FAO	Food and Agriculture Organization = Welternährungsorganisation
FATF	Financial Action Task Force
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
FDI	Foreign Direct Investment = Ausländische Direktinvestitionen
ff.	fortfolgende
f., ff.	folgende
FIU	Financial Intelligence Unit
FlugDaG	Fluggastdatengesetz
Fn.	Fußnote
FS	Festschrift
FTA(s)	free trade agreement(s) = Freihandelsabkommen
GA	Generalanwalt, Generalanwältin
GAP	Gemeinsame Agrarpolitik
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
GATS	Allgemeines Übereinkommen über den Handel mit Dienstleistungen

GATT	General Agreement on Tariffs and Trade = Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen
GC	Grand Chamber
GCHQ	Britischer Nachrichtendienst
geänd.	geändert
gem.	gemäß
GFP	Gemeinsame Fischereipolitik
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
ggf.	gegebenenfalls
GHEU	Gerichtshof der Europäischen Union
GHP	Gemeinsame Handelspolitik
GMP	Good Manufacturing Practice = Gute Herstellungspraxis
GoJIL	Goettingen Journal of International Law
GPA	Government Procurement Agreement = Übereinkommen über das öffentliche Beschaffungswesen
GRC	Grundrechtecharta
grds.	grundsätzlich
GRUR	Gewerblicher Rechtsschutz und Urheberrecht
GRUR Int.	Gewerblicher Rechtsschutz und Urheberrecht, Ausland- und internationaler Teil
GRUR-Prax	Gewerblicher Rechtsschutz und Urheberrecht, Praxis
GSVP	Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik
GTCJ	Global Trade and Customs Journal
GYIL	German Yearbook of International Law
GZT	Gemeinsamer Zolltarif
hA	herrschende Auffassung
HdB	Handbuch
HERA	Health Emergency Preparedness and Response Authority
hL	herrschende Lehre
hM	herrschende Meinung
HRFNAO	High risk food of non-animal origin = Lebensmittel mit hohem Risiko, die nicht tierischen Ursprungs sind
Hrsg.	Herausgeber
Hs.	Harmonisiertes System
Hs.	Halbsatz
iA	im Auftrag
ICAO	International Civil Aviation Organization = Internationale Zivilluftfahrt-Organisation
ICANN	Internet Corporation of Assigned Names and Numbers = Zentralstelle für die Vergabe von Internet-Namen und Adressen
ICCAT	International Commission for the Conservation of Atlantic Tunas = Internationale Kommission für die Erhaltung von Thunfisch im Atlantik

ICES	International Council for the Exploration of the Sea = Internationaler Rat für Meeresforschung
ICJ	International Court of Justice = Internationaler Gerichtshof
ICJ-Rep.	International Court of Justice, Reports of Judgements, Advisory Opinions and Orders
ICLQ	International and Comparative Law Quarterly
ICN	International Competition Network = Internationales Wettbewerbsnetz
ICTSD	International Centre for Trade and Sustainable Development = Internationales Zentrum für Handel und nachhaltige Entwicklung
idF	in der Fassung
idR	in der Regel
idS	in diesem Sinne
iE	im Ergebnis
IEC	International Electrotechnical Commission = Internationale Elektrotechnische Kommission
ieS	im engeren Sinne
IHR	International Health Regulations
iHv	in Höhe von
IIC	International Review of Intellectual Property and Competition Law
IJECL	International Journal of Estuarine and Coastal Law
IJMCL	International Journal for Marine and Coastal Law
IKT	Informations- und Kommunikationstechnologien
ILM	International Legal Materials
ILO	Internationale Arbeitsorganisation
ILP-Übereinkommen	Übereinkommen über Einfuhrlizenzverfahren
inkl.	inklusive
insbes.	insbesondere
insg.	insgesamt
INS	Institutionelle Bestimmungen
IP	intellectual property = geistiges Eigentum
IPbpR	International Covenant on Civil and Political Rights = Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte
IPPC	International Plant Protection Convention = Internationales Pflanzenschutzübereinkommen
Irland/Nordirland Protokoll	Protokoll zu Irland/Nordirland des Abkommens über den Austritt des Vereinigten Königreichs Großbritannien und Nordirland aus der Europäischen Union und der Europäischen Atomgemeinschaft
iS	im Sinne
iSd	im Sinne des/der

ISDS	Investor-State Dispute Settlement = Verfahren zur Schlichtung von Streitigkeiten zwischen Investorinnen und Investoren und dem Staat
ISGH	Internationaler Seegerichtshof
ISO	International Organization for Standardization = Internationale Organisation für Normung
IStGH	Internationaler Strafgerichtshof
iSv	im Sinne von
IT	Informationstechnik
ITU	International Telecommunication Union = Internationale Fernmeldeunion
iÜ	im Übrigen
IUU	Illegal, unreported and unregulated fishing
iVm	in Verbindung mit
IWF	Internationaler Wirtschaftsfond
iwS	im weiteren Sinne
JAES	Joint Africa-EU Strategy
JBL	Journal of Business Law
JCMS	Journal of Common Market Studies
JEFTA	Japan-EU Free Trade Agreement = Freihandelsabkommen EU-Japan
JIEL	Journal of International Economic Law
JIR	Jahrbuch des Internationalen Rechts
JI-RL	JI-Richtlinie
JIT	Joint Investigation Team
J. Int'l Econ. L	Journal of International Economic Law
J.L. INF. & Sci.	Journal of Law Information and Science
Jör	Jahrbuch des öffentlichen Rechts
JR	Juristische Rundschau
Jura	Juristische Ausbildung
JuS	Juristische Schulung
JWTL	Journal of World Trade Law
JZ	Juristen Zeitung
Kap.	Kapitel
KartR	Kartellrecht
KCLJ	King's College Law Journal
KI	Künstliche Intelligenz
KMU	Kleine und mittlere Unternehmen
KN	Kombinierte Nomenklatur
krit.	kritisch
KRITIS	Kritische Infrastrukturen
LIEI	Legal Issues of Economic Integration
lit.	litera
Lit.	Literatur
LJIL	Leiden Journal of International Law

Loy. U. Chi. Int'l L. Rev.	Loyola University Chicago International Law Review
LTO	Legal Tribunal Online
Ls.	Leitsatz
mAnm	mit Anmerkung
Max Planck UNYB	Max Planck Yearbook of United Nations Law
m.a.W.	mit anderen Worten
MDR	Monatsschrift für deutsches Recht
mE	meines Erachtens
MEA	Multilateral Environmental Agreement = Multilaterales Umweltabkommen
mind.	mindestens
Mitt.	Mitteilung(en)
MJ	Maastricht Journal of European and Comparative Law
MLR	Modern Law Review
MPECCoL	Max Planck Encyclopedia of Comparative Constitutional Law
MPEPIL	Max Planck Encyclopedia of Public International Law
MPIA	Multi-Party Interim Appeal Arrangement
MPR	Medizin Produkte Recht
mN	mit Nachweisen
MÜ	Übereinkommen von Montreal
MüKoBGB	Münchener Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch
MüKoHGB	Münchener Kommentar zum Handelsgesetzbuch
MSY	Maximum Sustainable Yield
mwN	mit weiteren Nachweisen
mWv	mit Wirkung von
mzN	mit zahlreichen Nachweisen
Nachw.	Nachweise
NAFO	Northwest Atlantic Fisheries Organization = Organisation für die Fischerei im Nordwestatlantik
NAFTA	North American Free Trade Agreement = Nordamerikanische Freihandelsabkommen
NATO	North Atlantic Treaty Organization = Nordatlantikkpaktorganisation
NCIRC	NATO Computer Incident Response Capability
NCSC	Nationales Cybersicherheitszentrum des VK
NEAFC	North East Atlantic Fisheries Organization = Organisation für die Fischerei im Nordostatlantik
nF	neue Fassung
NHS	National Health Service
NIS	Sicherheit von Netz- und Informationssystemen
NJ	Neue Justiz
NJECL	New Journal of European Criminal Law
NJW	Neue Juristische Wochenzeitschrift

No.	englische Abkürzung für Nummer
Nov.	Novelle
Nr.	Nummer
nrkr	nicht rechtskräftig
nv	nicht veröffentlicht
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NZA	Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht
NZG	Neue Zeitschrift für Gesellschaftsrecht
NZS	Neue Zeitschrift für Sozialrecht
NZV	Neue Zeitschrift für Verkehrsrecht
o.	oben, oder
o. a.	oben angegeben, angeführt
oÄ	oder Ähnliches
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
og	oben genannt
OIE	World Organisation for Animal Health = Weltorganisation für Tiergesundheit
OIV	International Organisation of Vine and Wine = Internationale Organisation für Rebe und Wein
OLAF	European Anti-Fraud Office = Europäisches Amt für Betrugsbekämpfung
OLG	Oberlandesgericht
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
OxREP	Oxford Review of Economic Policy
PanEuroMed-Zone	Paneuropa-Mittelmeer-Zone
PHE	Public Health England
PNR	Passenger Name Record = Fluggastdatensatz
POAO	Products of animal origin = Erzeugnisse tierischen Ursprungs
PoCA	Proceeds of Crime Act
Prüm	Prümer Vertrag
PVÜ	Pariser Verbandsübereinkunft zum Schutz des gewerblichen Eigentums
QB	Teilerie Queen's Bench der Law Reports des Incorporated Council for Law Reporting
RabelsZ	Rabels Zeitschrift für ausländisches und internationales Privatrecht
Ratsbeschl.	Ratsbeschluss
Ratsdok.	Ratsdokument
RBEuHb	Rahmenbeschluss über den Europäischen Haftbefehl
RBÜ	Revidierte Berner Übereinkunft zum Schutze von Werken der Literatur und Kunst
RCEP	Regional Comprehensive Economic Partnership
RDUE	Revue du droit de l'Union Européenne

REFIT	Regulatory Fitness and Performance Programme = Programm zur Gewährleistung der Effizienz und Leistungsfähigkeit der Rechtsetzung
resp.	respektive
Rev. Int. Org.	The Review of International Organizations
RFMOs	Regional Fisheries Management Organisations
RIA	Regulatory Impact Assessment
RL	Richtlinie
RMC	Revue de l'Union Européenne
Rn.	Randnummer
RPC	Regulatory Policy Committee
RSB	Regulatory Scrutiny Board = Ausschuss für Regulierungskontrolle
Rs.	Rechtssache
Rspr.	Rechtsprechung
S.	Seite(n), Satz
s.	siehe
s. a.	siehe auch
SCEGHS	ECOSOC Sub-Committee of Experts on the Globally Harmonized System of Classification and Labelling of Chemicals = Unterausschuss für das Global Harmonisierte System zur Einstufung und Kennzeichnung von Chemikalien des ECOSOC
s. o.	siehe oben
s. u.	siehe unten
SDG	Sustainable Development Goals
SDÜ	Schengener Durchführungsübereinkommen
SGB	Strafgesetzbuch
SIS II	Second Generation Schengen Information System = Schengener Informationssystem der zweiten Generation
Slg	Sammlung
SLT	Scots Law Times
SPC	Supplementary Protection Certificate = Ergänzendes Schutz-zertifikat
SPS	Sanitary and Phytosanitary Measures = sanitäre und phyto-sanitäre Maßnahmen
SPS-Abkommen	WTO Agreement on the Application of Sanitary and Phyto-sanitary Measures = WTO Abkommen über die Anwendung gesundheitspolizeilicher und pflanzenschutzrechtlicher Maßnahmen (SPS-Übereinkommen)
sog.	sogenannt/so genannt
SRÜ	Seerechtsübereinkommen
SubvÜbk	WTO-Übereinkommen über Subventionen und Ausgleichs-maßnahmen
TBT	Technical Barriers to Trade = technische Handelshemmnisse

TBT-Abkommen	WTO Agreement on Technical Barriers to Trade = WTO Abkommen über technische Handelshemmnisse
TCA	Trade and Cooperation Agreement = Abkommen über Handel und Zusammenarbeit
TESTA II	Trans European Services for Telematics between Administrations, second generation = gesicherte transeuropäische Kommunikationsplattform, zweite Generation
TPP	Trans-Pacific Partnership = Transpazifische Partnerschaft
TRIPS	Agreement on Trade Related Aspects of International Property Rights = Übereinkommens über die handelsbezogenen Aspekte der Rechte des geistigen Eigentums
TTIP	Transatlantic Trade and Investment Partnership = Transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft
ua	unter anderem
uam	und anderes mehr
uä	und ähnlich
uÄ	und Ähnliches
UAbs.	Unterabsatz
Übereinkommen von Montreal	Übereinkommen zur Vereinheitlichung bestimmter Vorschriften über die Beförderung im internationalen Luftverkehr
uE	unseres Erachtens
UK	United Kingdom, siehe VK
UKCA	UK Conformity Assessed
UKHL	Ordnungsnummer der Urteile des House of Lords (ab 2001)
UKHSA	UK Health Security Agency
UKIPO	Intellectual Property Office of the United Kingdom
UKSC	Ordnungsnummer der Urteile des Supreme Court des VK
umstr.	umstritten
UMV	Unionsmarkenverordnung
UN	United Nations = Vereinte Nationen
UNCITRAL	United Nations Commission on International Trade Law = Kommission der Vereinten Nationen für Internationales Handelsrecht
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development = Konferenz der Vereinten Nationen für Handel und Entwicklung
UNEA	United Nations Environment Assembly = Umweltversammlung der Vereinten Nationen
UNECE	United Nations Economic Commission = Wirtschaftskommission für Europa der Vereinten Nationen
UNEP	United Nations Environment Programme = Umweltprogramm der Vereinten Nationen
UNFCCC	United Nations Framework Convention on Climate Change = Rahmenübereinkommens der Vereinten Nationen über Klimaänderungen

UNFSA	Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen über die Erhaltung und Bewirtschaftung von gebietsübergreifenden Fischbeständen und Beständen weit wandernder Fische
UN GGE	Group of Governmental Experts = Gruppe von Regierungssachverständigen
UNTOC	United Nations Convention against Transnational Organized Crime = Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität
UNTS	United Nations Treaty Series
UN OEWG	Open-Ended Working Group = offene Arbeitsgruppe
unstr.	unstreitig
UrhG	Urhebergesetz
Urt.	Urteil
USA	United States of America
USITC	United States International Trade Commission
USMCA	United States-Mexico-Canada Agreement
USTR	United States Trade Representative = Handelsbeauftragter der Vereinigten Staaten
usw	und so weiter
uU	unter Umständen
uvm	und vieles mehr
UZK	Unionszollkodex
v.	von/vom
v.a.	vor allem
VerfBlog	Verfassungsblog
VG	Verwaltungsgericht
vgl.	vergleiche
VK	Vereinigtes Königreich
VO	Verordnung
vorl.	vorläufig
VuR	Verbraucher und Recht
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung Deutscher Staatsrechtslehrer
WCT	WIPO Copyright Treaty = WIPO Urheberrechtsvertrag
WHO	World Health Organization = Weltgesundheitsorganisation
WLR	Weekly Law Reports des Incorporated Council for Law Reporting
wN	weitere Nachweise
WP	Working Paper
WPA	EU-Japan Wirtschaftspartnerschaftsabkommen
WPPT	WIPO Performances and Phonograms Treaty = WIPO-Vertrag über Darbietungen und Tonträger
WSA	Wirtschafts- und Sozialausschuss
WTO	World Trade Organization = Welthandelsorganisation
WVK	Wiener Vertragsrechtskonvention

WVKIO	Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge zwischen Staaten und internationalen Organisationen oder zwischen internationalen Organisationen
YEL	Yearbook of European Law
ZAR	Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik
ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
zB	zum Beispiel
ZD	Zeitschrift für Datenschutz
ZEuP	Zeitschrift für Europäisches Privatrecht
ZEuS	Zeitschrift für europarechtliche Studien
Ziff.	Ziffer
zit.	zitiert
ZÖR	Zeitschrift für öffentliches Recht
ZUM	Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht
ZUR	Zeitschrift für Umweltrecht
ZStW	Zeitschrift für die gesamte Strafwissenschaft
zT	zum Teil
zust.	zustimmend
zutr.	zutreffend
zw.	zweifelhaft
zzgl.	zuzüglich

---

## Allgemeines Literaturverzeichnis

- Armstrong*, Brexit Time, Leaving the European Union – Why, How and When?, 2017
- von Arnould* (Hrsg.), Enzyklopädie Europarecht: EnzEuR, Band 10: Europäische Außenbeziehungen, 1. Aufl. 2014
- von Arnould/Bungenberg* (Hrsg.), Enzyklopädie Europarecht: EnzEuR, Band 12: Europäische Außenbeziehungen, 2. Aufl. 2021
- Bungenberg/Herrmann* (Hrsg.), Die gemeinsame Handelspolitik der Europäischen Union: Fünf Jahre nach Lissabon – Quo Vadis?, 2016
- Calliess/Ruffert* (Hrsg.), Kommentar zum EUV, AEUV, 6. Aufl. 2022
- Dausen (Begr.)/Ludwigs (Hrsg.)*, Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts, 50. Aufl. 2020
- Dougan* (Hrsg.), The UK After Brexit: Legal and Policy Challenges, 2017
- Eeckhout*, EU External Relations Law, 2. Aufl. 2011
- Fabbrini* (Hrsg.), The Law and Politics of Brexit, 1. Aufl. 2017
- Fabbrini* (Hrsg.), The Law and Politics of Brexit: The Withdrawal Agreement, 2. Aufl. 2020
- Fitzgerald/Lein* (Hrsg.), Complexity's. Embrace: The International Law Implications of Brexit, 2018
- Grabitz/Hilf/Nettesheim* (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union: EUV/AEUV, 75. Aufl. 2022
- von der Groeben/Schwarze/Hatje* (Hrsg.), Europäisches Unionsrecht, 7. Aufl. 2015
- Kramme/Baldus/Schmidt-Kessel*, Brexit und die juristischen Folgen: Privat- und Wirtschaftsrecht der Europäischen Union, 1. Aufl. 2017
- Kramme/Baldus/Schmidt-Kessel*, Brexit – Privat- und wirtschaftsrechtliche Folgen, 2. Aufl. 2019
- v. Münch/Kunig (Begr.)*, Grundgesetz-Kommentar, 7. Aufl. 2021
- Schulze/Janssen/Kadelbach* (Hrsg.), Europarecht, 4. Aufl. 2020
- Schwarze/Becker/Hatje/Schoo* (Hrsg.), EU-Kommentar, 4. Aufl. 2019
- Streinz* (Hrsg.), EUV/AEUV, 3. Aufl. 2018
- Terhechte*, Brexit Abkommen, 2020



**1. Teil:  
Einführung und rechtlicher Rahmen**



---

## § 1 Einleitung

**Literatur:** *Allott*, The Concept of International Law, 10 EJIL (1999), 31; *Chamon/Govaere*, EU External Relations Post-Lisbon: The Law and Practice of Facultative Mixity, 2020; *Eeckhout*, EU External Relations Law, 2011; *Eeckhout/Frantziou*, Brexit and Article 50 TEU: A constitutionalist reading, 54 CMLR (2017); *Heliskoski/Kübek*, A Typology of Mixed Agreements Revisited in Levrat/Kaspiarovich/Kaddous/Wessel, The EU and its Member States Joint Participation in International Agreements, 2022; *Lazowski*, Exercises in Legal Acrobatics: The Brexit Transition Regime, 2 European Papers (2017), 845; *Legal*, The scope of transitional arrangements under Article 50, ECB Legal Conference Volume 2017, abrufbar unter: <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/ecblegalconferenceproceedings201712.en.pdf>; *Terhechte*, Brexit-Abkommen, 2020; *Terhechte*, Strukturen und Probleme des Brexit-Abkommens, NJW 2020, 425; *Terhechte*, All's well that ends well? – Das EU/VK-Handels- und Kooperationsabkommen, NJW 2021, 417; *Thiele*, Der Austritt aus der EU – Hintergründe und rechtliche Rahmenbedingungen eines „Brexit“, EuR 2016, 281.

### A. Einleitung: Das TCA als Meilenstein des Brexit-Prozesses

Nach langem politischem Tauziehen wurde am 24.12.2020 verkündet, dass sich die EU und das VK in der buchstäblich letzten Minute auf ein **Abkommen über Handel und Zusammenarbeit** (engl.: *Trade and Cooperation Agreement (TCA)*) einigen konnten.<sup>1</sup> Durch das TCA, das bereits am 1.1.2021 vorläufig in Kraft trat,<sup>2</sup> konnte ein sog. „harter Brexit“ verhindert werden. Seit dem 1.5.2021 ist das Abkommen endgültig in Kraft.<sup>3</sup> Das TCA ist die zentrale rechtliche Grundlage für die Zusammenarbeit von EU und VK. Es trifft bedeutsame Grundsatzentscheidungen und ermöglicht es den Vertragsparteien, ihre künftigen Beziehungen in einer Vielzahl von Politikbereichen weiter auszugestalten. Jedenfalls im Bereich der europäischen Zusammenarbeit ist es der wichtigste Vertrag des letzten Jahrzehnts, der die (nunmehr auswärtigen) Beziehungen der EU mit einem seiner maßgeblichen Partnerstaaten ausformt.

Als Abkommen über die künftigen Beziehungen ist das TCA der vorläufig letzte Schritt des in Art. 50 EUV geregelten Austrittsprozesses, der mit dem Inkrafttreten des Vertrages zu einem vorläufigen Abschluss gekommen ist.<sup>4</sup> Gemäß Art. 50 Abs. 2 EUV handelt die Union mit dem austrittswilligen Mitgliedstaat zunächst ein „Abkommen über die Einzelheiten des Austritts“ aus, welches den „Rahmen für die künftigen Beziehungen dieses Staates zur Union berücksichtigt“.<sup>5</sup> Nachdem das VK

---

1 S. dazu die Pressemitteilung der Europäischen Kommission v. 24.12.2020, abrufbar unter: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_20\\_2531](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_2531).

2 Beschluss (EU) 2020/2252 des Rates v. 29.12.2020, ABl. 2020 L 444/2.

3 ABl. 2021 L 149/10.

4 S. etwa *Terhechte* NJW 2021, 417 Rn. 2.

5 S. zu Art. 50 EUV zB *Eeckhout/Frantziou* 54 CMLR (2017), 695; *Streinz/ders.* Art. 50 EUV; *Schwarze/Becker* EUV Art. 50 Rn. 3; *Terhechte* JZ 2019, 105 (110); *Thiele* EuR 2016, 281.

der Union am 29.3.2017 seine Austrittsabsicht gemäß Art. 50 Abs. 1 EUV mitteilte,<sup>6</sup> begannen somit zunächst die Verhandlungen über ein Austrittsabkommen. In seinen Schlussfolgerungen betonte der Europäische Rat die Forderung nach **sequenzierten Verhandlungen**: erst der Austritt, dann die Zukunftsbeziehungen.<sup>7</sup> Die zentralen Vertragswerke des Brexit-Prozesses folgen dieser Logik zumindest dem Grundsatz nach, wenn auch die Grenze zwischen Trennung und Zukunftsgestaltung nicht immer klar zu ziehen ist (dazu → § 5).

- 3 Bevor sie im TCA ihre Zukunftsbeziehungen regelten, verständigten sich die EU und das VK daher auf die Modalitäten des Austritts. Dies taten sie im **Abkommen über den Austritt des Vereinigten Königreichs Großbritannien und Nordirland aus der Europäischen Union und der Europäischen Atomgemeinschaft** (kurz: **Austrittsabkommen**) vom 17.10.2019, das seit dem 1.2.2020 in Kraft ist.<sup>8</sup> Das Austrittsabkommen enthält eine Reihe von „Trennungsbestimmungen“ (bspw. über Güter im Transit, Finanzbestimmungen, laufende Verfahren etc), daneben schreibt es (insoweit durchaus auch schon zukunftsgerichtet) insbes. die Rechte von Bürgerinnen und Bürgern des VK und der EU nach dem Brexit fest und entfaltet damit noch weit in der Zukunft rechtliche Wirkungen.<sup>9</sup> Das Austrittsabkommen wird ergänzt durch das **Irland/Nordirland-Protokoll**, das die besonders heiklen Fragen des irisch-nordirischen Grenzregimes betrifft und in der Praxis zu großen Konflikten geführt hat.<sup>10</sup> Jenseits der besonderen Probleme der inneririschen Grenze, hatte das Austrittsabkommen vor allem den Charakter eines „Weitgeltungsabkommens“: Es bestimmte, dass das Unionsrecht in einem bis zum 31.12.2020 andauernden **Übergangszeitraum** grundsätzlich für das und im VK galt.<sup>11</sup>
- 4 Der Übergangszeitraum sollte den Parteien Zeit für die Aushandlung eines umfangreichen Abkommens über die zukünftigen (Handels-)Beziehungen geben, dessen Rahmen bereits in einer an das Austrittsabkommen gekoppelten politischen Erklärung skizziert worden war (Art. 50 Abs. 2 EUV → Rn. 2). Am 25.2.2020 ermächtigte der Rat die Kommission, Verhandlungen für ein „neues Partnerschaftsabkommen“ mit dem VK aufzunehmen.<sup>12</sup> Da das VK eine Verlängerung des Übergangszeitraums frühzeitig ablehnte, war schnell klar, dass die Parteien ihre künftigen Beziehungen in weniger als einem Jahr (nämlich bis zum Ende des Übergangszeitraums am 31.12.2020) würden aushandeln müssen. Grundsätzlich benötigt die EU für die Aushandlung vergleichbarer Handelsabkommen mind. fünf Jahre. Die Verhandlungen über das TCA wurden daher unter **enormen Zeitdruck** geführt.

---

6 Die Austrittsabsichtserklärung des VKs ist abrufbar unter: [https://www.consilium.europa.eu/media/24079/070329\\_uk\\_letter\\_tusk\\_art50.pdf](https://www.consilium.europa.eu/media/24079/070329_uk_letter_tusk_art50.pdf) (zuletzt abgerufen am 27.6.2022).

7 S. Leitlinien des Europäischen Rates (Artikel 50) für die Brexit-Verhandlungen v. 29.4.2017.

8 ABL 2019 C 348/1.

9 S. dazu insbes. Terhechte *Brexit-Abkommen*; Terhechte NJW 2020, 425; Fabbrini *Brexit Vol II/Barnard/Leinarte*; Fabbrini *Brexit Vol II/Chang*.

10 S. zum Irland/Nordirlandprotokoll zB Hördt/O'Brien *EuZW-Sonderausgabe* 1 (2020), 27; Fabbrini *Brexit Vol II/Harvey*.

11 Art. 126 und 127 Abs. 1 Austrittsabkommen; s. dazu zB *Legal* in ECB Legal Conference Volume; *Lazowski* 2 *European Papers* (2017) 845.

12 ABL 2020 L 58/53.

Dieser Zeitdruck – wie auch die Breite und Vielfalt der künftigen Beziehungen, die es im Schatten eines harten Brexit zu regeln galt – prägen das TCA. Dies gilt zunächst mit Blick auf die Parteien, zwischen denen das Abkommen geschlossen wurde. Das TCA ist ein sog. „EU-only“ Abkommen,<sup>13</sup> das nur zwei Parteien hat, nämlich die EU und das VK. Seine rechtliche Grundlage findet sich in Art. 217 AEUV, so dass es formal ein **Assoziierungsabkommen** ist. Dies ist durchaus ungewöhnlich, und zwar nicht nur, weil es weniger um die Assoziierung geht als um eine Dissoziierung. In der Praxis werden Assoziierungsabkommen grundsätzlich als gemischte Abkommen unter Beteiligung der Mitgliedstaaten geschlossen: Einerseits stellt der breit gefächerte Inhalt dieser Abkommen auch auf geteilte Außenkompetenzen ab; andererseits müssen die Mitgliedstaaten im Rat während des gesamten Verfahrens ohnehin einstimmig beschließen (Art. 218 Abs. 8 S. 2 AEUV).<sup>14</sup> Dennoch ist die gemischte Ratifikation von Assoziierungsabkommen rechtlich nicht zwingend.<sup>15</sup> Der Rat kann entscheiden, solche Abkommen als sog. „EU-only“ Abkommen auf Unionsebene abzuschließen,<sup>16</sup> und hat dies im Fall des TCA bewusst getan, um den Abschluss des Vertrages nicht von mitgliedstaatlichen Vertragsabschlussverfahren abhängig zu machen. Wenn man sich – neben dem immensen Verhandlungsdruck – die ökonomischen, politischen und rechtlichen Konsequenzen einer Ablehnung des TCA durch nur ein regionales Parlament (Stichwort: Wallonien/CETA) vor Augen führt, ist dies keinesfalls verwunderlich. In der Rückschau war es diese Entscheidung, die es den Vertragsparteien trotz des enormen Zeitdrucks überhaupt erst ermöglicht hat, die Verhandlungen über ihre künftigen Beziehungen vor Ablauf der Übergangsfrist zu einem Abschluss zu bringen und das TCA relativ zügig endgültig in Kraft zu setzen. Den **Brexit-Prozess** hat dies, wie unten noch zu zeigen sein wird, **nicht zum endgültigen Abschluss** gebracht. Aber auf dem langen, schwierigen Weg hin zum vollzogenen Brexit markiert das TCA einen entscheidenden Schritt; insofern ist es ein Meilenstein.

## B. Der Charakter des TCA

Zeitdruck und Umfang der Regelungsaufgabe prägen auch den inhaltlichen Charakter sowie den Stil des TCA. Schon durch 783 Artikel, die **über 1000 Seiten füllen**, ist das TCA ein Mammut-Abkommen, dessen Inhalte sich auch bei gründlicher Lektüre nicht leicht erschließen. Hier stecken viele Teufel im Detail. Elegant formuliert ist wenig; der Text ist dicht, und oftmals hat man den Eindruck, dass den Vertragsparteien (in Anlehnung an Blaise Pascal) „die Zeit fehlte, etwas Kürzeres zu schreiben.“ All dies erschwert die Einordnung des TCA als Gesamtwerk. Versucht man eine Einordnung dennoch, so mag man fünf zentrale Merkmale des TCA herausstellen: Es ist

13 S. zu „EU-only“ Abkommen zB *Eeckhout* EU External Relations Law, 2011, 193 ff.

14 S. auch Schlussfolgerungen des Rates über die Aushandlung und den Abschluss von Handelsabkommen der EU v. 8.5.2018, abrufbar unter: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8622-2018-INIT/en/pdf> (zuletzt abgerufen am 27.6.2022), Rn. 3.

15 S. insbes. *Chamon/Govaere* Facultative Mixity; zu den verschiedenen Typologien gemischter Abkommen s. auch *Levrat/Kaspjarovich/ Kaddous/Wessel/Heliskoski/Kübek*.

16 S. insbes. Beschluss 2020/2252/EU v. 29.12.2020, ABl. 2020 L 444/2, Erwgr. Nr. 6: „Angesichts des außergewöhnlichen und einzigartigen Charakters des Abkommens über Handel und Zusammenarbeit als umfassendes Abkommen mit einem Land, das aus der Union ausgetreten ist, beschließt der Rat, von der Möglichkeit der Union Gebrauch zu machen, in Bezug auf das Vereinigte Königreich ihre externe Zuständigkeit auszuüben“.

ein **einzigartiges und innovatives Handelsabkommen**; es ist ein **Basisabkommen** mit Aufstockungsoption; es ist ein „**Flickenteppich**“ an Regeln; es ist von verwirrender **Unübersichtlichkeit**; und es ist ein **Auftrag zur weiteren Ausgestaltung** der künftigen Beziehungen zwischen VK und EU.

- 7 Das TCA ist, erstens, ein **einzigartiges und innovatives Handelsabkommen**. Insbesondere im Bereich der Nachhaltigkeit und des *Level-Playing Field* setzt das TCA neue Standards, sowohl was die materiellen Regelungen (zB zu Handel und Klima → § 22 Rn. 66 ff.) als auch deren Durchsetzung betrifft (→ § 22 Rn. 73 ff.). Des Weiteren umfasst das Abkommen Themengebiete, die bisher in EU-Handels- und Assoziierungsabkommen kaum eine Rolle gespielt haben (zB Gesundheitsschutz (→ § 27) oder Cybersecurity (→ § 28)). Ob das TCA in diesen Bereichen eine Blaupause für künftige EU-Handelsabkommen darstellt, bleibt abzuwarten. Die EU-Institutionen halten sich in dieser Hinsicht eher bedeckt und heben den einzigartigen und außergewöhnlichen Charakter und Kontext des Abkommens hervor.<sup>17</sup>
- 8 Das TCA ist, zweitens, ein **Basisabkommen mit Aufstockungsoptionen**. Seine Grundintention und Hauptstoßrichtung sind recht klar: Einerseits macht der Vertrag das Bestreben der britischen Seite deutlich, die Mitgliedschaft des VK in der EU deutlich und unmissverständlich zu beenden; ein klarer Schnitt sollte her. Andererseits waren beide Vertragsparteien daran interessiert, einen harten („*cliff edge*“) Brexit zu vermeiden, der Handel, Wirtschaft und Gesellschaft von der sprichwörtlichen Klippe hätte stürzen lassen. Beiden Zielen trägt das TCA Rechnung: Es ist ein Schnitt, aber kein „Sturz von der Klippe“. Den „Klippensturz“ versucht es zu verhindern, indem es Rechte von Unternehmen (zB Marktzugangsrechte vgl. → § 10 Rn. 7 ff.; → § 13 Rn. 37 ff.; oder → § 14 Rn. 15 ff.) und Bürgerinnen und Bürgern (zB Datenschutz → § 16 Rn. 52; Gesundheitsschutz → § 12 Rn. 3; → § 27 oder soziale Sicherheit → § 24 Rn. 13 ff.) fest- und fortschreibt und somit einen berechenbaren Rahmen für zukünftigen grenzüberschreitenden Austausch schafft. Zugleich beruht dieser Rahmen – insofern als klarer Schnitt – grundsätzlich auf **völkerrechtlichen (und nicht mehr unionsrechtlichen) Fundamenten** (→ § 4 Rn. 4–6) und gewährt vielfach nur einen reduzierten Bestand an Rechten.
- 9 Jenseits dieser Grundentscheidungen lässt das TCA vieles offen. Anders als die Sprache des Art. 50 Abs. 2 EUV suggerieren könnte, regelt es die „künftigen Beziehungen“ zwischen EU und VK keinesfalls abschließend. Es ist ein Basisabkommen, das nicht nur umgesetzt, sondern in vielen Bereichen fortgeschrieben werden muss oder zumindest soll (vgl. auch → § 17 Rn. 28 f.; → § 18 Rn. 58; → § 20 Rn. 94; → § 23 Rn. 18; → § 25 Rn. 47). Das TCA enthält zu diesem Zwecke eine Reihe von „**Evolutivklauseln**“, die es den Parteien ermöglichen, praktische Fragen zu klären, Anwendungsprobleme zu beseitigen sowie die inhaltliche Kooperation in bestimmten Bereichen zu intensivieren bzw. zu beenden. In manchen Bereichen (etwa Finanzdienstleistungen (→ § 13 Rn. 104 ff.), Investitionskontrolle (→ § 15 Rn. 15), Energie (→ § 20 Rn. 13), Gesundheit (→ § 27 Rn. 31), oder Fischerei (→ § 25 Rn. 47 f.)) sind die Regelungen im TCA sogar derart dünn, dass das Abkommen im Kern als Auftrag zur

---

<sup>17</sup> S. zB Beschluss 2020/2252 des Rates v. 29.12.2020, ABl 2020 L 444/2, Erwgr. Nr. 6.

weiteren vertraglichen Ausgestaltung der Beziehungen zwischen EU und VK gelesen werden kann. Derartige Aufstockungsoptionen sind in breit angelegten völkerrechtlichen Vertragswerken nicht ungewöhnlich. Ungewöhnlich breit ist aber der Raum, den sie im TCA einnehmen. Aufgrund der in ihm „eingebauten“ Flexibilität ermöglicht das TCA den Parteien, die sich noch im Aufbau befindenden politischen und ökonomischen Beziehungen zwischen der EU und dem VK kontinuierlich fortzuentwickeln und nachzusteuern. Zugleich machen die vertraglichen Evolutivklauseln deutlich, dass das TCA im langwierigen Brexit-Prozess zwar ein Meilenstein ist, aber kein Schlussstein.

Das TCA ist, drittens, ein „**Flickenteppich**“, der Regelungen aus ganz unterschiedlichen Bereichen zu einem Vertrags-Ganzen verwebt, ohne dass sie dabei ihre Eigenständigkeit verlieren. Die verschiedenen Flecken sind keinesfalls von gleicher Größe oder Bedeutung. Die Regelungen zu den Handels- und Wirtschaftsbeziehungen des Teil Zwei sind besonders prominent: Im TCA enthalten ist ein **Freihandelsabkommen** zwischen den Vertragsparteien (vgl. **Art. 514 TCA**). Dieses gibt den britisch-europäischen Handelsbeziehungen einen festen Rahmen vor und enthält dazu teils dichte Regelungen zum Verhältnis von Freihandel und Regulierungsinteressen der Vertragsparteien (Stichwort „level playing field“ → § 21 Rn. 10 ff.; → § 22 Rn. 5 ff.). Diese Regelungen haben die Diskussion über das TCA lange dominiert und böten für sich genommen genug Material für mehrere Abkommen (und Handbücher). Aber das TCA ist mehr als ein Freihandelsabkommen: Zum Flickenteppich wird es, weil die Parteien in ihm eine Fülle „**handelsfremder**“ **Sachmaterien** mitregelt haben. So finden sich in den Teilen Drei, Vier und Fünf des TCA eine Reihe weiterer „Flecken“, teils klein und offenmaschig, teils dicht gewebt (vgl. → § 24 Rn. 13 ff. → § 26 Rn. 13 ff. → § 27 Rn. 17 ff.; → § 28 Rn. 26 ff.). Sie enthalten Regelungen zu Europol und zum Datenschutz, zur Gesundheit und sozialen Sicherheit, zur Cybersicherheit, aber auch der europäisch-britischen Kooperation in internationalen Gremien und schließlich auch einen weitgehend eigenständigen „Vertrag im Vertrag“, der das zuvor unionsrechtlich verankerte Haftbefehls-Regime in die neue Zeit überführt.

Als Flickenteppich fügt sich das TCA ein in eine Reihe breit angelegter internationaler Verträge, die unterschiedliche Regelungsmaterien zusammenführen. Aber die Vertragsparteien des TCA sind besonders weit gegangen, haben besonders viele und besonders vielfältige Sachfragen in einen Vertrag verwoben. Sein **sachlicher Anwendungsbereich** ist breiter als der vergleichbarer EU-Freihandelsabkommen der jüngsten Generation (vgl. zB CETA oder das EU-Singapur Abkommen). Das TCA wird dadurch unübersichtlich; ein Vertrag aus einem Guss (resp., um im Bild zu bleiben, „aus einem Webstuhl“) ist es jedenfalls nicht.

Das TCA ist, viertens, ein Vertrag von verwirrender **Unübersichtlichkeit**. Dies folgt zum Teil aus dem bereits Gesagten, denn natürlich sind breit angelegte Verträge, die vielfältige Sachfragen zu regeln versuchen, selten übersichtlich. Aber es steckt doch mehr dahinter. Die Unübersichtlichkeit des Vertrags wird verstärkt durch den Drang der Unterhändlerinnen und Unterhändler, sachbereichsspezifische Regelungen festzuschreiben, die von den allgemeinen Rahmenregeln abweichen. In keinem Bereich wird dies so deutlich wie bei den (für die Umsetzung des Abkommens zentralen) Fra-

gen der Streitbeilegung. Bereits die allgemeinen Regeln zur Beilegung von Streitigkeiten (Art. 734–762 samt Annex 48 und 49) sind von beachtlicher Freude an der Detailregelung geprägt. Sie gelten aber keinesfalls für alle Streitigkeiten unter dem TCA. Vielmehr finden sich – über den Vertrag verteilt – „etwa zwei Dutzend Vorschriften“, die das allgemeine **Verfahren zur Streitbeilegung** variieren (→ § 9 Rn. 56). Diese Variationen variieren ihrerseits; teils sehen sie sachbereichsspezifische Sonderformen der Streitbeilegung vor, teils bringen sie bloß Modifikationen im Detail. Diese Ausnahmeregelungen ganz unterschiedlicher Couleur sind zumeist der relevanten materiellen Regelung angehängt, häufig mit knappen Verweisen auf das allgemeine Kapitel zur Streitbeilegung, dessen Nichtanwendung angeordnet wird.

- 13 Dieses Wirrwarr von Regel und Ausnahmen erschwert die Navigation innerhalb des TCA. Weiter erschwert wird diese durch die uneinheitliche Handhabung von Querweisen und die zwar konzeptionell bedeutsamen, inhaltlich aber zumeist vage gehaltenen horizontalen Bestimmungen (→ § 6), die die verschiedenen Bereiche des Abkommens nicht wirklich verschränken. All dies mag dem großen Zeitdruck geschuldet sein, unter dem die Parteien verhandelten. Zugleich erschwert es die Arbeit mit dem Vertragstext.
- 14 Das TCA ist, fünftens, ein **Auftrag zur weiteren Ausgestaltung** der künftigen Beziehungen zwischen VK und EU. Die bestehenden Regelungen überspielen, ganz abgesehen von ihrer Vielfalt und Unübersichtlichkeit, oftmals inhaltliche Uneinigkeit. Bei den **Ursprungsregeln** (→ § 11 Rn. 33 f.), beim **Kapital- und Zahlungsverkehr** (→ § 17 Rn. 14) und beim **Level Playing Field** (→ § 22 Rn. 78) sind schwierige Auslegungs- oder Umsetzungsfragen offengeblieben und in Formelkompromissen mühsam verborgen worden. Dies ist für sich genommen nicht ungewöhnlich. Viele Verträge sind „disagreements reduced to writing“<sup>18</sup>, das TCA ist insoweit keine Ausnahme. Doch die Fülle dieser „verschriftlichten Uneinigkeiten“ prägt den Charakter des Vertragswerks, dessen Inhalt in der Rechtsauslegung und -anwendung konturiert werden muss.
- 15 Ob die durch den Vertrag begründete Schiedsgerichtsbarkeit (mit all ihren Ausnahmeregelungen) Rechtsklarheit jenseits prominenter Einzelfälle wird schaffen können, ist dabei keinesfalls sicher. Bedeutsame Impulse sind hingegen von den vielfältigen, durch den Vertrag geschaffenen **Gremien** zu erwarten (→ § 7). Dies gilt in erster Linie für den **Partnerschaftsrat** (Art. 7 TCA), bei dem wie bei einer Spinne im Netz nahezu alle Fäden zusammenlaufen. Auch die **zahlreichen Ausschüsse** (Art. 8 TCA) werden eine **erhebliche Rolle** spielen. Ob dies im selben Maße für die avisierte parlamentarische Zusammenarbeit (Art. 11 TCA) oder die Einbindung der Zivilgesellschaft gelten kann (Art. 12 und 14 TCA), bleibt abzuwarten, erscheint aber momentan eher als Versprechen auf die Zukunft. Doch schon die Tatsache, dass die Vertragsparteien durch das TCA eine Fülle von Gremien geschaffen haben, ist bedeutsam. Sie macht deutlich, dass der Erfolg des TCA als Regelungsinstrument vom fortdauernden Willen der Parteien zur Kooperation und Kompromissuche abhängt. Das TCA ist also nicht nur Meilenstein und Grundlage der künftigen Beziehungen zwischen EU und

---

18 Allott 10 EJIL (1999), 31 (43).

VK. Zugleich ist es ein Wechsel auf die Zukunft: Auf der vertraglichen Grundlage des TCA müssen die Vertragsparteien – vertreten durch die im Vertrag vorgesehenen Gremien – weiterarbeiten, Unklarheiten reduzieren und die Beziehungen weiter ausgestalten. Von dieser Bereitschaft, das Bestehende fortzuentwickeln und Lücken zu schließen, wird das zukünftige Verhältnis zwischen dem VK und der EU maßgeblich abhängen.

### C. Ziel und Struktur des Handbuchs

Die Vertragsparteien des TCA – das wird aus dem Vorstehenden deutlich – machen es Rechtsanwendenden und Rechtsunterworfenen nicht leicht. Das Unionsrecht ist nur selten einfach und griffig formuliert und nur wenige völkerrechtliche Verträge erschließen sich unmittelbar. Selbst gemessen an diesen Maßstäben aber ist das TCA „schwere Kost“: Unter Zeitdruck formuliert, verschwinden seine Grundaussagen im Dickicht technokratischer Detailregelung. Dies ist problematisch, gerade weil das TCA von so zentraler Bedeutung ist. Das nun vorliegende Handbuch soll den Zugang zum bedeutsamen und verwirrenden TCA erleichtern und Leserinnen und Lesern helfen, sich im Vertragsdickicht zu orientieren. 16

Orientierung bietet das Handbuch in insgesamt **28 Kapiteln**, die ein doppeltes Ziel verfolgen: die **wesentlichen Inhalte des Abkommens** darzustellen (also die sprichwörtliche Spreu vom Weizen zu trennen) und **sie in den Kontext bestehender Rechtssysteme** auf nationaler und internationaler Ebene **einzuordnen**. Das Handbuch folgt dabei weitgehend der Struktur des Vertrages, mit seiner nicht immer klaren Unterteilung in verschiedene Regelbereiche. So lassen sich viele der nachfolgenden Kapitel als Erläuterungen der durch den Vertrag vorgegebenen Sachmaterien lesen. Jenseits dessen bietet das Handbuch Orientierung zu ausgewählten Querschnittsfragen, etwa zur Systematik des Vertrages (→ § 5), horizontalen Bestimmungen (→ § 6), zur regulatorischen Zusammenarbeit (→ § 8) sowie seiner Einbettung in die britischen, unionsrechtlichen und völkerrechtlichen Rahmenordnungen (→ §§ 2–4). Die Querschnitts- und sachbereichsspezifischen Kapitel sind in **drei Teile** gegliedert. Es geht zunächst im **ersten Teil** um die Rahmenbedingungen nach dem Völker-, Unions- und britischem Recht. Im **zweiten Teil** werden dann die Struktur und die Institutionen des TCA behandelt. Daran anschließend ist der **dritte Teil** des Handbuchs den materiellen Regelungen des Abkommens gewidmet. 17

So wie das TCA den Brexit-Prozess nicht beendet, ist auch dieses Handbuch kein Abschluss, schon gar nicht das „letzte Wort“. Die Diskussion zum TCA hat erst begonnen. Der Vertrag ist in Kraft. Auslegungsprobleme werden in der Rechtsanwendung deutlich; Institutionen nehmen ihre Arbeit auf und bemühen sich nicht zuletzt darum, das Vertragswerk fortzuentwickeln. Auch das politische Tauziehen geht weiter: Von LKW-Staus vor Dover, über den Mangel an Berufskraftfahrerinnen und -fahrern, zu „*sausage wars*“ und „Fischerei-Kriegen“ – die Anpassung an die neue Normalität der Nach-Brexit-Ära ist nicht konfliktfrei. Und dennoch: **Das TCA scheint sich insgesamt zu bewähren**. Dass Anwendungs- und Auslegungsprobleme auf seinem Boden gelöst werden müssen, stellt keine der beiden Seiten grundlegend in Frage. Anders als beim Irland/Nordirland Protokoll des Austrittsabkommens fordert keine Partei 18

# 1 § 1 Einleitung

---

einen dramatischen Richtungswechsel. So verwirrend, komplex, unübersichtlich und entwicklungs offen es sein mag: Das TCA ist in der Wirklichkeit angekommen und prägt die rechtlichen Beziehungen zwischen der EU und dem VK.

---

## § 2 Unionsrechtliche Rahmenbedingungen des TCA

**Literatur:** *Araujo*, The EU Deep Trade Agenda, Oxford 2016; *Borchert/Conconi/Di Ubaldo/Herghelegiu*, The pursuit of non-trade policy objectives in EU trade policy, World Trade Review 20(5) (2021), 623; *Brauneck*, EU-VK-Handelsabkommen TCA: Streitbeilegung EU-rechtskonform, EuZW 2021, 291; *Classen*, Die Unterwerfung demokratischer Hoheitsgewalt unter eine Schiedsgerichtsbarkeit, JZ 2014, 611; *Craig*, Brexit a drama, the endgame – Part II: trade, sovereignty and control, ELR 46(2) (2021), 129; *Dougan*, So long, farewell, auf Wiedersehen, goodbye: The UK’s withdrawal package, CMLR 57(3) (2020), 631; *Eeckhout*, EU External Relations Law, 2. Aufl., Oxford 2011; *Epiney/Obwexer* (Hrsg.), Die Europäische Union im Völkerrecht, EuR-Beiheft 2/2012; *Frau*, Das Brexit-Abkommen und Europarecht, Baden-Baden 2020; *Garner*, Seven reforms to Article 50 TEU, ELR 46(6) (2021), 784; *Ghazaryan*, A new generation of human rights clauses? The case of association agreements in the Eastern neighbourhood, ELR 40(3) (2015), 391; *Große Hüttmann*, Der Brexit-Prozess: ein „wicked problem“ für die Europäische Union und die Integrationsforschung, integration 2021, 132; *Hatje/Müller-Graff* (Hrsg.), Europäisches Organisations- und Verfassungsrecht, EnzEuR Bd. 1, 2. Aufl., Baden-Baden 2022; *Hillion*, Christophe, Withdrawal under Article 50 TEU: An integration-friendly process, CMLR 55 (2018), 29; *Hördt/Hornung/O’Brien*, Der Anfang vom Ende? Das finale (?) Brexitabkommen und seine Auswirkungen auf Irland, EuZW 2021, 534; *Kainer/Repasi*, Trade Relations after Brexit, Baden-Baden 2019; *Karpenstein*, Den Brexit souverän bewältigen, NJW-aktuell 28/2016, 3; *Kleimann/Kübek*, The Signing, Provisional Application, and Conclusion of Trade and Investment Agreements in the EU. The Case of CETA and Opinion 2/15, LIEI 45 (2018), 13; *Krammel/Baldus/Schmidt-Kessel* (Hrsg.), Brexit. Privat- und wirtschaftsrechtliche Folgen, 2. Aufl., Baden-Baden 2020; *Mayer/Ermes*, Rechtsfragen zu den EU-Freihandelsabkommen CETA und TTIP, ZRP 2014, 234; *Mayr*, „Mixed“ oder „EU-only“ – Sind die Investitionsschutzbestimmungen im CETA von der Außenhandelskompetenz der EU „gedeckt“?, EuR 2015, 575; *McKenzie/Meissner*, Human rights conditionality in the European Union trade negotiations: the case of the EU-Singapore FTA, JCMS 55(4) (2017), 832; *Nakanishi*, The importance of the EU-Japan Strategic Partnership Agreement in the international order, International Business Law Journal 5/6 (2020), 785; *Sangi*, Die auswärtige Gewalt des Europäischen Parlaments, Baden-Baden 2018; *Sangi/Berger*, Die deutsch-britische Investitionskontrolle nach dem Brexit, EuZW 2021, 979; *Schmalenbach*, Assoziierung und Erweiterung, in: von Arnould (Hrsg.), Europäische Außenbeziehungen, EnzEuR Bd. 10, Baden-Baden 2014, § 6 (S. 321 ff.); *Skouris*, Brexit: Rechtliche Vorgaben für den Austritt aus der EU, EuZW 2016, 806; *Tauschinsky/Böttner*, „It’s complicated“ – der unklare Beziehungsstatus zwischen der EU und Euratom, EuZW 2018, 674; *Terhechte*, Elemente und Wandlungen in der Mitgliedschaftsverfassung der EU – Beitritt, flexible Integration, Austritt, Ausschluss, JZ 2019, 105; *Terhechte*, Strukturen und Probleme des Brexit-Abkommens, NJW 2020, 425; *Terhechte*, Das EU/VK-Handels- und Kooperationsabkommen, NJW 2021, 417; *Terhechte*, Deadend or Pathway to new Relations? – Structure and Problems of

the EU-UK Withdrawal Agreement, in: Kämmerer/Schäfer (Hrsg.), *Brexit and the Law – An Interdisciplinary Study*, Cheltenham 2021, S. 92–109; *Terhechte*, Environment-friendly Trade Policy Formulation in the European Union, in: Delimatsis/Reins (Hrsg.), *Encyclopedia of Environmental Law & Trade*, Cheltenham 2022, Chap. 61, S. 501; *Thym*, Die völkerrechtlichen Verträge der Europäischen Union, *ZaöRV* 66 (2006), 863; *Voland*, Auswirkungen des Brexits auf die völkervertraglichen Beziehungen des Vereinigten Königreichs und der EU, *ZaöRV* 79 (2019), 1.

A. Einleitung .....	1	2. Ausnahmen .....	28
B. Das TCA im Kontext der auswärtigen Beziehungen der EU .....	4	E. Rechtswirkungen von Beschlüssen und Entscheidungen auf der Grundlage des TCA .....	31
I. Unionsrechtliche Grundlagen .....	4	F. Weitergeltung des Austrittsabkommens .....	33
II. Das TCA als neuer Baustein der auswärtigen Beziehungen der EU .....	10	I. Weitergeltungsklauseln im Austrittsabkommen .....	34
C. Das TCA als Assoziierungsabkommen gem. Art. 217 AEUV .....	12	II. Irland/Nordirland-Protokoll .....	35
I. Assoziierung zwischen der EU und dem VK .....	12	III. Weitere Protokolle .....	36
II. Verfahren .....	14	G. Auslegung des TCA .....	37
III. Inhaltliche Vorgaben des EU-Rechts .....	17	H. Unionsrechtlicher Rahmen für bilaterale Abkommen der EU-Mitgliedstaaten mit dem VK .....	40
D. Rechtswirkungen des TCA in der Unionsrechtsordnung .....	18	I. Erweiterung der EU im Lichte des TCA .....	41
I. Bindung der Organe der Union und der Mitgliedstaaten .....	19	J. Fazit: Das TCA im Spiegel der unionalen Rechtsordnung .....	43
II. Unmittelbare Geltung des TCA und Rang in der Unionsrechtsordnung ...	23		
III. Unmittelbare Anwendbarkeit des TCA? .....	25		
1. Grundsatz .....	25		

## A. Einleitung

- 1 Die EU-Verträge enthalten keine speziellen Post-Brexit-Vorschriften. Für die unionsrechtlichen Rahmenbedingungen des TCA sind deshalb zunächst die allgemeinen Regelungen über den Abschluss und die Bindungswirkung völkerrechtlicher Verträge (insbesondere Art. 216–218 AEUV)<sup>1</sup> maßgeblich und zumindest auch Art. 50 Abs. 2 EUV, auf dem das Austrittsabkommen basiert<sup>2</sup> und das eine Reihe von Bestimmungen enthält, die auch in den nächsten Jahren weiter gelten (vgl. etwa Art. 39 Austrittsabkommen).
- 2 Das TCA begründet aus der Sicht des Unionsrechts eine **Assoziierung gem. Art. 217 AEUV** zwischen der EU und dem VK, die allerdings im Vergleich zu den übrigen Assoziierungen der EU zahlreiche Besonderheiten aufweist (dazu → Rn. 10).<sup>3</sup> Während die Assoziierung mit Drittstaaten aus der Sicht der EU im Regelfall eine engere Verbindung begründen soll, dient sie im Falle des EU-VK-Verhältnisses letztlich als eine Art „Auffanglösung“ bzw. ermöglicht eine Art Rückbau der Beziehungen.<sup>4</sup> In den

1 Dazu eingehend etwa *Gilsdorf* EuR 1996, 145; *Koutrakos* EU International Relations Law, S. 209 ff.; *Thym* *ZaöRV* 66 (2006), 863 ff.

2 Abkommen über den Austritt des Vereinigten Königreichs Großbritannien und Nordirland aus der Europäischen Union und der Europäischen Atomgemeinschaft v. 12.11.2019, ABl. 2019 C 384 I, 1.

3 Ratsbeschl. v. 29.4.2021 (EU) 2021/689, ABl. L 149, 2; *EnzEuR I/Kainer* § 31 Rn. 115; *Terhechte* NJW 2021, 417; *Sangi/Berger* *EuZW* 2021, 979 (981).

4 *Terhechte* NJW 2021, 417.

Worten des EuGH soll das TCA „die Grundlage für umfassende Beziehungen zwischen den Vertragsparteien in einem Raum des Wohlstands der guten Nachbarschaft (...) schaffen, der sich durch enge, friedliche Beziehungen auf der Grundlage der Zusammenarbeit auszeichnet und die Autonomie und Souveränität der Vertragsparteien wahrt“.<sup>5</sup> Diese spezielle Ausgangssituation hat auch der Rat der EU ausdrücklich unterstrichen und spricht vom „außergewöhnlichen und einzigartigen Charakter(s) des Abkommens über Handel und Zusammenarbeit als umfassende(s) Abkommen mit einem Land, das aus der Union ausgetreten ist“.<sup>6</sup> Hier wird die Zukunft zeigen, ob mit dem TCA eine substantielle Weiterentwicklung des unionalen Rechts der Assoziation verbunden ist, das in seinem gegenwärtigen Stand den „außergewöhnlichen Charakter“ des TCA nur bedingt widerspiegelt (dazu → Rn. 43).

Vor diesem Hintergrund werden im Folgenden insbesondere die **unionsrechtlichen Grundlagen des TCA** (→ Rn. 4 ff.) und die Besonderheiten, die sich aus dem Umstand ergeben, dass es sich bei dem TCA um ein **Assoziierungsabkommen gem. Art. 217 AEUV** handelt (→ Rn. 12 f.), beleuchtet. Anschließend werden die **Rechtswirkungen des TCA** im Rahmen der unionalen Rechtsordnung (→ Rn. 18 ff.) sowie die **auf dem TCA beruhenden Beschlüsse und Entscheidungen** (→ Rn. 31 ff.) untersucht. Hiernach wird auf die – weiterhin wichtige – **Rolle des Abkommens über den Austritt des Vereinigten Königreichs Großbritannien und Nordirlands aus der Europäischen Union und der Europäischen Atomgemeinschaft (Austrittsabkommen)** eingegangen, das in wesentlichen Teilen fortgilt, um dann die Besonderheiten bei der **Auslegung des TCA** zu beleuchten (→ Rn. 37 ff.). Schließlich wird auf die Vorgaben der EU für **bilaterale Abkommen mit dem VK** (→ Rn. 40) und die Frage eingegangen, welche Auswirkungen das Abkommen auf **künftige Beitritte zur EU** haben wird (→ Rn. 41 f.).

## B. Das TCA im Kontext der auswärtigen Beziehungen der EU

### I. Unionsrechtliche Grundlagen

Das Unionsrecht sieht für den Austritt eines Mitgliedstaates mit dem durch den Lisabonner Vertrag eingeführten Art. 50 EUV eine Rechtsgrundlage vor, die auch für den Brexit maßgeblich war.<sup>7</sup> Allerdings trifft Art. 50 EUV keine Aussagen darüber, wie sich die Beziehungen zwischen der EU und dem austrittswilligen Staat nach dem Inkrafttreten eines Austrittsabkommens konkret gestalten, der dann aus der Sicht der EU ein Drittstaat ist.<sup>8</sup> Insbesondere kommt den Unionsorganen nicht die Aufgabe zu, zu prüfen, ob der Austrittsbeschluss des VK im Einklang mit den nationalen verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen steht.<sup>9</sup> Gem. Art. 50 Abs. 2 S. 2 EUV sind die zukünftigen Beziehungen zwischen einem austrittswilligen Staat und der EU gleich-

5 EuGH Urt. v. 16.11.2021 – C-479/21 PPU Rn. 67.

6 Ratsbeschl. v. 29.4.2021 (EU) 2021/689, ABl. L 149, 2.

7 Für den Austritt des VK aus der Euratom ist insoweit Art. 106a Euratomvertrag maßgeblich, der ua auf Art. 50 EUV verweist.

8 EuGH Beschl. v. 16.6.2021 – C-685/20 P Rn. 53 – Sharpton/Rat und Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten.

9 EuG Urt. v. 26.11.2018 – T-458/17 Rn. 56, 58 – Shindler ua/Rat.

wohl schon im Rahmen des Austrittsabkommens zu berücksichtigen.<sup>10</sup> Im Kontext der Verhandlungen zwischen der EU und dem VK wurde diese Berücksichtigungspflicht insbesondere in der sog. **Politischen Erklärung** sowie in einzelnen Bestimmungen des Austrittsabkommens, die weit in die Zeit reichen, befolgt. Die Politische Erklärung verkörpert zwar zunächst kein rechtlich bindendes Dokument – und das TCA ist in mancherlei Hinsicht hinter den politischen Erwartungen, die in der Erklärung zum Ausdruck gebracht werden, zurückgeblieben. Dennoch wurde nicht nur hier, sondern auch im Austrittsabkommen deutlich zum Ausdruck gebracht, dass die Beziehungen zwischen der EU und dem VK auch nach dem Austritt auf stabile Füße gestellt werden sollen (s. a. Art. 184 Austrittsabkommen).<sup>11</sup>

- 5 Für diese Beziehungen sind aus der Sicht des Unionsrechts zunächst die **Bestimmungen über das auswärtige Handeln der EU** (insbesondere Art. 21 ff. EUV und Art. 205 ff. AEUV) maßgeblich.<sup>12</sup> Das TCA verkörpert folgerichtig ein Assoziierungsabkommen gem. Art. 217 AEUV, das nach dem Verfahren des Art. 218 AEUV abgeschlossen wurde und für dessen innerunionale Geltung Art. 216 Abs. 2 AEUV maßgeblich ist.
- 6 Allerdings enthält das auf **Art. 50 Abs. 2 EUV basierende Austrittsabkommen** zwischen der EU und dem VK eine Reihe von Bestimmungen, die noch lange Anwendung finden werden (vgl. etwa Art. 39 Austrittsabkommen).<sup>13</sup> Die Fortgeltung dieser Bestimmungen wirft einige Fragen auf, nicht nur hinsichtlich des konkret anzuwendenden Rechts, sondern auch in institutioneller und methodischer Hinsicht (dazu → Rn. 33).
- 7 Schließlich gelten die hier zu entfaltenden unionsrechtlichen Rahmenbedingungen nicht nur für das TCA, sondern auch für das ebenfalls abgeschlossene Abkommen betreffend Sicherheitsverfahren für den Austausch und den Schutz von Verschlussachen („**Geheimhaltungsabkommen**“)<sup>14</sup>, aber nur sehr bedingt für das Abkommen zwischen dem Vereinigten Königreich Großbritannien und Nordirland und der Europäischen Atomgemeinschaft über die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der sicheren und friedlichen Nutzung der Kernenergie („**Kernenergieabkommen**“).
- 8 Das **Geheimhaltungsabkommen** wurde als **Zusatzabkommen zum TCA** (vgl. 4. Erwägungsgrund des Geheimhaltungsabkommens) ebenfalls auf **Art. 217 AEUV** gestützt<sup>15</sup> und weist insofern aus der Sicht des Unionsrechts nur wenige Besonderheiten auf. Es dient in erster Linie der Ermöglichung des Austausches vertraulicher Informationen (sog. Verschlussachen).
- 9 Das **Kernenergieabkommen** basiert dagegen auf **Art. 101 Abs. 1 Euratom-Vertrag**, wonach die Gemeinschaft im Rahmen ihrer Zuständigkeit Verpflichtungen durch Abkommen und Vereinbarungen mit einem dritten Staat, einer zwischenstaatlichen Ein-

10 Eingehend dazu Schwarze/Becker EUV Art. 50 Rn. 5; Grabitz/Hilf/Nettesheim/Dörr EUV Art. 50 Rn. 30; Skouris EuZW 2016, 806 (808).

11 Terhechte NJW 2020, 425 (429 f.).

12 Eingehend zum auswärtigen Handeln der EU die Beiträge in EnzEuR XII.

13 Zum Ganzen etwa Terhechte NJW 2020, 425 (428).

14 ABl. 2021 L 149, 2540.

15 ABl. 2021 L 149, 2.

richtung oder einem Angehörigen eines dritten Staates, eingehen kann.<sup>16</sup> Das Euratom-Recht, dies wird schon am Beispiel der Formulierung des Art. 101 Euratom-Vertrag deutlich, unterscheidet sich aber in vielen Fragen grundsätzlich vom Unionsrecht, sodass auch Vorsicht geboten ist, soweit man den unionsrechtlichen Rahmen für das TCA unbesehen auf das Kernenergieabkommen übertragen wollte.<sup>17</sup> Hier ist zunächst der Rechtsrahmen des Euratom-Vertrags maßgeblich.<sup>18</sup> Dieses Abkommen gilt zunächst für 30 Jahre (Art. 24 Abs. 2 S. 1) und bedarf als Rahmenabkommen der Konkretisierung durch die Parteien des Abkommens.<sup>19</sup>

## II. Das TCA als neuer Baustein der auswärtigen Beziehungen der EU

Aus der Perspektive des Unionsrechts verkörpern das TCA und die beiden weiteren Abkommen nicht einfach eine weitere Episode im Bereich der zahlreichen Assoziierungsbeziehungen der EU, sondern stehen in vielerlei Hinsicht für eine **integrationspolitische Zäsur** verbunden mit immensen Herausforderungen im Bereich der auswärtigen Beziehungen (Art. 21 ff. EUV, Art. 205 AEUV ff.). Das TCA ist im Zusammenhang mit dem Austrittsabkommen zu sehen, weist aber auch schon isoliert betrachtet eine gewaltige Komplexität auf, die anders gelagert ist als etwa die Fragen, die sich aus dem CETA und weiteren Freihandelsabkommen der EU ergeben. Stehen die Freihandelsabkommen der neuen Generation wie zB CETA für **Verflechtung**, so steht das TCA für **Entflechtung**, stehen CETA und weitere Freihandelsabkommen für mehr Integration und Zusammenarbeit, steht das TCA – trotz aller rhetorischen Bemühungen um einen „fresh start“ – für Desintegration und isolierte Politikentwürfe. Schon diese Hintergründe werfen deshalb die Frage auf, ob man das TCA politisch und juristisch mit den anderen EU-Freihandels- und Assoziierungsabkommen über einen Kamm scheren kann.

Hier sind Zweifel angebracht: Das TCA verkörpert aus vielerlei Gründen auch aus der Perspektive des EU-Rechts einen Solitär, der keine Blaupause für weitere Austritte liefert. Schon die Beziehungen zwischen der EU und dem VK als Mitgliedstaat waren seit jeher durch Besonderheiten geprägt, wie etwa im Bereich der Währungspolitik, der Charta der Grundrechte oder der Verteidigungspolitik.<sup>20</sup> Insgesamt wurde mit dem TCA dem komplexen Geflecht der auswärtigen Beziehungen der EU damit eine weitere Facette hinzugefügt, die in jeder Hinsicht (politisch wie rechtlich) ganz eigene Fragestellungen nach sich ziehen wird.

16 Eingehend dazu etwa *Woltering* Energieaußenpolitik und ihre Rechtsgrundlagen, 2010, S. 232 f.; *Grunwald* Das Energierecht der Europäischen Gemeinschaften, 2015, S. 278 ff.

17 Dazu *EnzEuR I/Grunwald* § 24 Rn. 110.

18 Eingehend zum Euratom-Recht etwa *Dauses/Ludwigs/Gundel* EU-WirtschaftsR-HdB, Abs. M Rn. 170 ff.; *Grunwald* Das Energierecht der Europäischen Gemeinschaften, 2015, S. 193 ff.; *Tauschinsky/Böttner* *EuZW* 2018, 674; *Cusack* A Tale of two Treaties: An Assessment of the Euratom Treaty in Relation to the EC Treaty, *CLMR* 40 (2003), 117; *Glaesner* The European Atomic Energy Community (Euratom), in: IAEA, *Nuclear Law for a Developing World*, Wien 1969, S. 39.

19 Eingehend dazu *EnzEuR I/Grunwald* § 24 Rn. 124 ff.; *Hennenhöfer/Mann/Pelzer/Sellner/Karpenstein* *AtG* Kommentar, 2021, Einl. Rn. 177 ff.

20 Dazu etwa *EnzEuR I/Kainer* § 31 Rn. 8 ff.

## C. Das TCA als Assoziierungsabkommen gem. Art. 217 AEUV

### I. Assoziierung zwischen der EU und dem VK

- 12 Gem. Art. 217 AEUV kann die EU mit einem Drittstaat ein Abkommen schließen, das eine Assoziierung mit gegenseitigen Rechten und Pflichten, gemeinsamen Vorgehen und besonderen Verfahren herstellt. Schon die Grundlage, auf die das TCA gestützt wurde, zeigt damit, dass sich die Beziehungen zwischen der EU und dem VK auch nach dem Austritt des VK aus der EU nicht in den (engen) Bahnen eines reinen Freihandelsabkommens bewegen sollten, sondern inhaltlich weit darüber hinaus gehen sollen.<sup>21</sup> Vergleicht man allerdings das TCA mit den Inhalten der Politischen Erklärung zum Austrittsabkommen<sup>22</sup>, so zeigt sich, dass viele Ambitionen im Zuge der konkreten Aushandlung des TCA begraben werden mussten. Gleichwohl gilt für das TCA, dass es mehr als ein reines Freihandelsabkommen ist (dazu o. → Rn. 10).
- 13 Das TCA verkörpert ein sog. **EU-only-Abkommen**, dh dass nur die EU und das VK, nicht aber die EU-Mitgliedstaaten Vertragspartner des Abkommens sind.<sup>23</sup> Dies bedeutet freilich nicht, dass es für die EU-Mitgliedstaaten keine Bindungswirkung entfaltet (dazu → Rn. 19 ff.), sondern nur, dass es nicht als sog. gemischtes Abkommen („Mixed Agreement“) abgeschlossen wurde.<sup>24</sup> Angesichts der konkreten Ausgestaltung des Abkommens und im Lichte der neueren Rechtsprechung des EuGH<sup>25</sup> bestehen keine Zweifel hinsichtlich der Frage, ob die EU über eine hinreichende Kompetenz für den Abschluss eines EU-only-Abkommens verfügt.<sup>26</sup> Insbesondere die Ausgestaltung des Streitschlichtungsmechanismus im TCA (dazu *Herrmann* → § 9 Rn. 14 ff.) stößt diesbezüglich auf keine Bedenken, weil im TCA – im Gegensatz zum CETA – keine speziellen Regelungen zum Investitionsschutz und hier insbesondere der Streitschlichtung durch internationale Schiedsgerichte vorgesehen sind.<sup>27</sup>

### II. Verfahren

- 14 Der Abschluss des TCA hat sich nach dem **Verfahren des Art. 218 AEUV** gerichtet, wobei hier den Besonderheiten des komplexen Verhandlungsverlaufs besondere Aufmerksamkeit zukam.<sup>28</sup> Der Rat hat nach der Annahme des **Beschlusses über das Austrittsabkommen** am 30.1.2020<sup>29</sup> die Europäische Kommission mit dem Beschluss

21 In diesem Sinne EuGH Urt. v. 16.11.2021 – C-479/21 PPU Rn. 58.

22 Dazu auch *Terhechte* NJW 2021, 417 (424).

23 Eingehend zu diesen Abkommen, die in der ausschließlichen Zuständigkeit der EU liegen etwa *Eeckhout* EU External Relations Law, S. 193 ff.; *Krenzler/Herrmann/Niestedt/Oesch/Burgbartz* 132b. Rn. 47 ff.; dieser Ansatz ist in Bezug auf ein Assoziierungsabkommen nicht selbstverständlich, s. *EnzEuR X* (1. Aufl./*Schmalenbach* § 6 Rn. 23 ff.

24 Die Abgrenzung von EU-only-Abkommen und gemischten Abkommen ist in den letzten Jahren eingehend diskutiert worden, s. dazu etwa EuGH, Gutachten v. 16.5.2017 – 2/15, ECLI:EU:C:2017:376 – Singapur; Urt. v. 5.12.2017 – C-600/14, ECLI:EU:C:2017:935 – Deutschland/Rat; *Mayr* EuR 2015, 575; *Kellerbauer/Klamert/Tomkin/Erlbacher* The EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights – A Commentary, 2019, Art. 216 Rn. 13 ff.

25 S. EuGH Gutachten v. 30.4.2019 – 1/17, ECLI:EU:C:2019:341 – CETA.

26 So auch *EnzEuR I/Kainer* § 31 Rn. 116.

27 Ebd.; zur Streitbeilegung im TCA s. auch *Braunack* EuZW 2021, 291 ff.; zur entsprechenden Diskussion im Rahmen von CETA s. etwa *Mayer/Erms* ZRP 2014, 237; *Classen* JZ 2014, 611.

28 Eingehend dazu *EnzEuR I/Kainer* § 31 Rn. 117.

29 Beschl. (EU) 2020/135 v. 30.1.2020, ABl. L 29, 1.

(EU, Euratom) 2020/266 vom 25.2.2020 ermächtigt, **Verhandlungen über ein neues Partnerschaftsabkommen mit dem VK** aufzunehmen und entsprechende Verhandlungsleitlinien festgelegt (Art. 218 Abs. 2 AEUV).<sup>30</sup> Dieses Abkommen wurde mit Beschluss (EU) 2020/2252 des Rates v. 29.12.2020 genehmigt (Art. 218 Abs. 6 AEUV).<sup>31</sup>

Aufgrund der Last-Minute-Einigung der Vertragsparteien wurde das Abkommen gem. Art. 218 Abs. 5 AEUV zunächst durch einen Ratsbeschluss für **vorläufig anwendbar** erklärt (s. a. Art. 783 Abs. 2 TCA).<sup>32</sup> Dieser Schritt war notwendig, weil das Europäische Parlament das Abkommen nicht einfach „durchwinken“, sondern sich intensiv mit ihm beschäftigen wollte (s. Art. 218 Abs. 6 lit. a) i) AEUV).<sup>33</sup> Mit der Zustimmung des Europäischen Parlaments (660 Stimmen, 5 Gegenstimmen und 32 Enthaltungen) am 27.4.2021<sup>34</sup> konnte das TCA dann schließlich durch einen Ratsbeschluss vom 29.4.2021 genehmigt (Art. 1 Abs. 1 Beschluss (EU) 2021/689 des Rates vom 29.4.2021) werden.<sup>35</sup>

Wenn auch am Ende der komplexen Verhandlungen über den Austritt des VK aus der EU ein Abkommen stand, so zeigen die Verhandlungen und deren Ergebnisse doch, dass sowohl auf der Seite der EU als auch auf der Seite des VK über grundlegende Reformen nachzudenken ist. Dies gilt namentlich für das Austrittsverfahren gem. Art. 50 EUV. Diese Vorschrift verankert „zum einem (...) das souveräne Recht eines Mitgliedstaates (...) aus der Union auszutreten, und zum anderen wird ein Verfahren geschaffen, das es ermöglichen soll, dass ein solcher Austritt geordnet abläuft“.<sup>36</sup> Das Verfahren hat sich in vielen Punkten indes als vage, politisch beliebig und nicht zielführend herausgestellt. Insbesondere bildet es kaum die wechselseitigen Loyalitätsbände und den Stand der erreichten Integration ab. Moniert wird insbesondere, dass es an materiellen Kriterien und an Moderationsverfahren fehlt, die einen konstruktiven Reflexionsprozess in Gang setzen könnten. Darüber hinaus kann es sich mit dem in Art. 218 AEUV vorgesehenen Verfahren für den Abschluss internationaler Übereinkünfte als unvereinbar erweisen, etwa weil der Rat nach Art. 218 AEUV die Übereinkommung einstimmig schließt.<sup>37</sup>

### III. Inhaltliche Vorgaben des EU-Rechts

Die EU ist im Rahmen von Assoziierungsabkommen an die allgemeinen **Grundsätze und Ziele des auswärtigen Handelns der EU** gebunden (Art. 21 EUV iVm Art. 205

30 Beschl. (EU, Euratom) 2020/266 v. 25.2.2020, ABl. L 58, 53.

31 Art. 1 Abs. 1 Ratsbeschl. (EU) 2021/689 v. 29.4.2021, ABl. L 149, 5.

32 Art. 12 Abs. 1 Ratsbeschl. (EU) 2021/689 v. 29.4.2021, ABl. L 149, 9.

33 Zur notwendigen Zustimmung des Parlaments bei Assoziierungen s. Schwarze/Terhechte AEUV Art. 216 Rn. 18.

34 Zustimmung v. 27.4.2021; s. <https://www.europarl.europa.eu/news/de/press-room/20210423IPR02772/parlament-billigt-handels-und-kooperationsabkommen-mit-vereinigtem-koenigreich> (zuletzt abgerufen am 27.6.2022).

35 Beschl. (EU) 2021/689 v. 29.4.2021, ABl. L 149, 2.

36 EuGH Urt. v. 16.11.2021 – C-479/21 PPU Rn. 49 – SN, SD.

37 EuGH Urt. v. 16.11.2021 – C-479/21 PPU Rn. 53 – SN, SD.

AEUV).<sup>38</sup> Das TCA bringt diese Bindung an verschiedenen Stellen zum Ausdruck, insbesondere in seiner Präambel und in Art. 763 ff. TCA. Das TCA enthält zB ein Bekenntnis zu Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechten (Art. 763 TCA), zur Bekämpfung des Klimawandels (Art. 764 TCA) sowie diverse außenpolitische Ziele (Non-Proliferation, Verbrechensbekämpfung, Bekämpfung des Terrorismus, Datenschutz). Das TCA weist damit eine **Wert- und Zielorientierung** auf, die durchaus im Kontext der anderen Free Trade Agreements (FTAs) der EU neue Maßstäbe zu setzen vermag.<sup>39</sup> Allerdings ist diese verhältnismäßig starke Wert- und Zielorientierung des TCA immer noch ein starkes Minus im Verhältnis zur Wert- und Zielbindung der Mitgliedstaaten der EU an die Vorgaben des EU-Rechts (vgl. insbesondere Art. 2 und 3 EUV). Bemerkenswert ist gleichwohl, dass es sich bei den entsprechenden Bestimmungen nicht um unverbindliche Ziele handelt. Das TCA definiert Art. 763 Abs. 1, Art. 764 Abs. 1 und Art. 765 Abs. 1 als **wesentliche Bestandteile des Abkommens** (Art. 771 TCA). Hieraus folgt, dass eine schwerwiegende und substanzielle Verletzung der entsprechenden Werte und Ziele im äußersten Falle zur Kündigung des Abkommens berechtigt („die Durchführung des Abkommens oder etwaiger Zusatzabkommen ganz oder teilweise zu beenden oder auszusetzen“, vgl. Art. 772 Abs. 1 TCA). Zuvor ist aber der Partnerschaftsrat mit der Angelegenheit zu befassen, der 30 Tage Zeit hat, um eine Lösung zu finden (Art. 772 Abs. 2 TCA). Etwaige Maßnahmen der EU oder des VK gem. Art. 772 Abs. 1 müssen dem Völkerrecht entsprechen und stehen unter einem Verhältnismäßigkeitsvorbehalt (Art. 772 Abs. 3 TCA). Die Regelungen sind als *lex specialis* zum allgemeinen Kündigungsrecht gem. Art. 779 TCA anzusehen.

#### D. Rechtswirkungen des TCA in der Unionsrechtsordnung

- 18 Hinsichtlich der Rechtswirkungen des TCA in der Unionsrechtsordnung ist zwischen den Fragen, wer an das TCA gebunden ist, ob es ohne weiteren Umsetzungsakt gilt und ob es unmittelbar anwendbar ist, zu unterscheiden. Während das Unionsrecht unter bestimmten Voraussetzungen unmittelbar gilt<sup>40</sup>, ist dies bei internationalen Abkommen der EU nicht automatisch der Fall.<sup>41</sup>

#### I. Bindung der Organe der Union und der Mitgliedstaaten

- 19 Wie alle internationalen Verträge der Union im Sinne des Art. 216 Abs. 1 AEUV bindet das TCA die **Organe der Union** und die **Mitgliedstaaten** (s. Art. 216 Abs. 2 AEUV). Dies bedeutet nicht nur, dass die EU nach dem Grundsatz *pacta sunt servanda* völkerrechtlich an das TCA gebunden ist, sondern dass das Unionsrecht zugleich

38 Dazu *Terhechte* Werte in den Außenbeziehungen der Europäischen Union, in: *ders.* Europäische Verfassungsstudien, 2020, S. 261 ff.; allgemein zu den Zielen der EU-Assoziationspolitik Pechstein/Nowak/Häde/*Boysen* AEUV Art. 217 Rn. 13 ff.

39 Eingehend zu Werteklauseln in FTAs s. etwa *McKenzie/Meissner* JCMS, 55(4), (2017) 832 ff.; *Ghazaryan* ELR 2015, 40(3), 391 ff.; *Borchert/Conconi/Di Ubaldo/Herghellegiu* World Trade Review, 20(5), (2021) 623 ff.; *Nakanishi* International Business Law Journal, 5/6 (2020), 785 ff.; eingehend dazu auch *Araujo* EU Deep Trade Agenda, 2016.

40 Grundlegend EuGH Urt. v. 5.2.1963 – 26/62, ECLI:EU:C:1963:1, Slg 1963, S. 1 – Van Gend & Loos.

41 Eingehend dazu *Heidfeld* Die dezentrale Durchsetzung des WTO-Rechts in der Europäischen Union, 2012; *Karpenstein*, Praxis des EU-Rechts, 2. Aufl. 2013, Rn. 77 f.

die Organe der EU und die Mitgliedstaaten verpflichtet, die Verträge auch durchzuführen.<sup>42</sup> Der Begriff der Organe ist hierbei weit zu verstehen, dh gebunden sind nicht nur die in Art. 13 Abs. 1 UAbs. 2 EUV genannten Organe der EU, sondern darüber hinaus alle Stellen, die für die EU handeln.<sup>43</sup> Dies können insofern auch die beratenden Einrichtungen (WSA und ADR) gem. Art. 300 AEUV<sup>44</sup> oder Agenturen der EU<sup>45</sup> sein.

Gem. Art. 781 Abs. 9 TCA bindet das TCA auch **neue EU-Mitgliedstaaten** ab dem Tag des Beitritts. Soweit sich durch einen Beitritt eines europäischen Staates zur EU Änderungsbedarf für das TCA ergeben sollte, kann das TCA gem. Art. 781 Abs. 4 lit. a) TCA ggf. angepasst werden.<sup>46</sup> 20

Das **Protokoll zu Zypern** enthält mit Art. 12 Abs. 2 eine interessante Bestimmung, die darauf zurückzuführen ist, dass die britischen Basen auf Zypern Teil des EU-Binnenmarktes bleiben. Hiernach entfalten die Rechtsakte der EU in den britischen Hoheitszonen auf Zypern „*dieselben Rechtswirkungen wie in der Union und ihren Mitgliedstaaten*“. Dies bedeutet, dass das VK in Bezug auf die einschlägigen Rechtsakte und in Bezug auf die Basen in Zypern wie ein Mitgliedstaat der EU an das EU-Recht gebunden ist. 21

Schließlich ist darauf hinzuweisen, dass gem. Art. 4 Abs. 3 TCA ein **Ausschluss wechselseitiger Verbindlichkeit von Gerichtsurteilen** vorgesehen ist. Hiernach ist die Auslegung des TCA oder jedweder Zusatzabkommen durch die Gerichte einer Vertragspartei für die Gerichte der anderen Vertragspartei nicht bindend. 22

## II. Unmittelbare Geltung des TCA und Rang in der Unionsrechtsordnung

Das TCA gilt seit dem 1.1.2021 für die EU (zum Inkrafttreten Art. 783 Abs. 1 TCA). Aufgrund der monistischen Konzeption des Unionsrechts in Bezug auf völkerrechtliche Verträge bedurfte es hier keines weiteren Umsetzungsaktes oä.<sup>47</sup> Die unmittelbare Geltung des TCA ist allerdings von der Frage, ob es auch unmittelbar anwendbar ist, zu unterscheiden. Die Frage der Geltung bezieht sich zunächst nur auf die rechtliche Verpflichtung der EU. 23

Völkerrechtliche Verträge der EU stehen nach der Rechtsprechung des EuGH im **Rang zwischen dem primären Unionsrecht und dem sekundären Unionsrecht**, dh insbesondere, dass das sekundäre Unionsrecht mit den völkerrechtlichen Verträgen der EU vereinbar sein muss.<sup>48</sup> Dies gilt auch für ggf. erlassendes Assoziationsrecht und 24

42 Calliess/Ruffert/*Schmalenbach* AEUV Art. 216 Rn. 25.

43 Dies umfasst etwa auch den Wirtschafts- und Sozialausschuss, den Ausschuss der Regionen sowie die Agenturen der EU, s. dazu in Pechstein/Nowak/Häde/*Giegerich* AEUV Art. 216 Rn. 205.

44 Pechstein/Nowak/Häde/*Giegerich* AEUV Art. 216 Rn. 205.

45 Pechstein/Nowak/Häde/*Giegerich* AEUV Art. 216 Rn. 205.

46 So auch zB im CETA in Art. 30.10 Nr. 4 oder JEFTA in Art. 23.7 Nr. 4b.

47 Calliess/Ruffert/*Schmalenbach* AEUV Art. 216 Rn. 28.

48 EuGH Urt. v. 10.9.1996 – C-61/94, Slg 1996, I-3989 – Kommission/Deutschland; Rn. 52; EnzEuR X/*Kadelbach* § 4 Rn. 80; Schwarze/*Terhechte* AEUV Art. 216 Rn. 20; Pechstein/Nowak/Häde/*Giegerich* AEUV Art. 216 Rn. 213; Kellerbauer/Klamert/Tomkin/*Erlbacher* The EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights – A Commentary, 2019, Art. 216 Rn. 12; EnzEuR (1. Aufl.) X/*Schmalenbach* § 6 Rn. 24.

damit für die Beschlüsse, die auf der Grundlage des TCA gefasst werden (eingehend dazu *Kübek* → § 7 Rn. 35).

### III. Unmittelbare Anwendbarkeit des TCA?

#### 1. Grundsatz

- 25 Die Frage, ob der Einzelne sich unmittelbar auf das TCA berufen kann, ist nach Art. 5 Abs. 1 TCA grundsätzlich zu verneinen.<sup>49</sup> Nach dieser Bestimmung sind – bis auf wenige Ausnahmen – *„die Bestimmungen dieses Abkommens sowie jedweder Zusatzabkommen weder dahin gehend auszulegen, dass sie andere Rechte oder Pflichten für Personen begründen als die zwischen den Vertragsparteien nach dem Völkerrecht geschaffenen Rechte oder Pflichten, noch dahin gehend, dass sie in den internen Rechtsordnungen der Vertragsparteien unmittelbar geltend gemacht werden kann“*. Ergänzend sieht Art. 5 Abs. 2 TCA vor, dass die Vertragspartner *„in ihrem Recht kein Klagerecht gegen die jeweils andere Vertragspartei vorsehen, das auf einem Verstoß dieser anderen Vertragspartei gegen dieses Abkommen oder gegen jedwedes Zusatzabkommen gründet“*.
- 26 Aus der Sicht des Unionsrechts ist die EU frei zu vereinbaren, welche Wirkung ein Abkommen mit einem Drittstaaten in der unionalen Rechtsordnung haben soll.<sup>50</sup> Es gibt also keinen Grundsatz der „automatischen unmittelbaren Anwendbarkeit“ von völkerrechtlichen Abkommen im Unionsrecht. Nur soweit ein Abkommen keine Vereinbarung über den Wirkmodus des jeweiligen Abkommens enthält, ist es die Aufgabe der Gerichte, darüber zu befinden, ob die jeweiligen Bestimmungen eines Abkommens nach den allgemeinen Grundsätzen unmittelbar anwendbar sind. Zwar hat die EU mit Art. 5 TCA von ihrer Befugnis Gebrauch gemacht, den Wirkmodus des Abkommens festzulegen, allerdings verkörpert die Bestimmung aus der Sicht des EU-Rechts einen gewaltigen Rückschritt.<sup>51</sup> Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass der Ausschluss der unmittelbaren Anwendbarkeit zunächst nur für das TCA gilt, nicht aber für den Austrittsvertrag, der in Art. 127 die Weitergeltung des Unionsrechts während des sog. Übergangszeitraums vorsah.
- 27 Hieraus ergibt sich eine **Spannungslage**, denn einerseits sollte mit dem TCA eine Art neuer Aufbruch gewagt werden, andererseits wird das TCA aber noch einige Zeit durch das Austrittsabkommen überlagert (s. etwa Art. 39 Austrittsabkommen zu den lebenslang gewährten Rechten). Soweit ersichtlich, wurden diese Rechte nicht durch das TCA abgeändert oder negiert, so dass sie weiterhin nach Maßgabe des Austrittsabkommens unmittelbar anwendbar bleiben (Art. 127 Abs. 1 Austrittsabkommen). Hier ist insbesondere zwischen solchen Rechten zu unterscheiden, die lebenslang zugestanden wurden, und solchen, die nach Maßgabe bestimmter Fristen anwendbar bleiben. Hier ergibt sich ein besonderes Spannungsverhältnis, denn das TCA schließt den „supranationalen Modus“ fast vollkommen aus, während er nach Maßgabe des Austrittsabkommens noch lange relevant bleibt. Dies gilt nicht nur für die Bestimmun-

---

49 *Terhechte* NJW 2021, 417 (420); EnzEuR I/*Kainer* § 31 Rn. 131.

50 S. dazu *Grabitz/Hilf/Nettesheim/Thym* EUV Art. 8 Rn. 23; *Thym* ZaöRV 66 (2006), 863 ff.; *Voland* ZaöRV 79 (2019) 1 ff.

51 *Schwarze/Terhechte* AEUV Art. 216 Rn. 17.

gen, die unmittelbar Teil des Austrittsabkommens sind, sondern auch für diverse Protokolle zum Austrittsabkommen (dazu → Rn. 33 ff.).

## 2. Ausnahmen

Als Ausnahme vom Ausschluss der unmittelbaren Anwendbarkeit des TCA verweist **Art. 5 Abs. 1 TCA** auf Art. KSS. 67 des Protokolls über die Koordinierung der sozialen Sicherheit und – im Hinblick auf die Union – auf Teil Drei des Abkommens. Diese Ausnahmen sollen sicherstellen, dass das TCA in für die Bürgerinnen und Bürger besonders sensiblen Bereichen auch effektiv angewendet wird. 28

Gem. Art. KSS. 67 Abs. 1 des **Protokolls über die Koordinierung der sozialen Sicherheit** stellen die Vertragsparteien im Einklang mit ihren innerstaatlichen Rechtsordnungen sicher, dass die Bestimmungen des Protokolls über die Koordinierung der sozialen Sicherheit entweder unmittelbar oder durch innerstaatliche Rechtsvorschriften zur Umsetzung der genannten Bestimmungen Rechtskraft haben, so dass juristische oder natürliche Personen die genannten Bestimmungen vor den innerstaatlichen Gerichten und Verwaltungsbehörden geltend machen können. Entsprechend sieht Art. KSS. 67 Abs. 2 vor, dass die Vertragsparteien die Mittel sicherstellen müssen, mit denen juristische und natürliche Personen ihre Rechte aus diesem Protokoll wirksam schützen können, wie etwa die Möglichkeit, Verwaltungsorganen Beschwerden vorzulegen oder in einem geeigneten Gerichtsverfahren rechtliche Schritte vor einem zuständigen Gericht einzuleiten und zeitnah Abhilfe zu erwirken. 29

Teil Drei des Abkommens (Art. 522 ff. TCA) bezieht sich auf die **Zusammenarbeit im Bereich der Polizei und Justiz in strafrechtlichen Angelegenheiten**. Es versteht sich von selbst, dass diese Materie eine besondere Grundrechtssensibilität aufweist (vgl. auch Art. 524 TCA). Insofern verpflichtet etwa Art. 689 TCA die EU-Mitgliedstaaten und das VK, wirksame Rechtsbehelfe zu gewährleisten, die bei Maßnahmen der Sicherstellung und Einziehung gem. Art. 663 bis 666 den betroffenen Personen zur Verfügung stehen (*Meyer* → § 27 Rn. 85 ff.). 30

## E. Rechtswirkungen von Beschlüssen und Entscheidungen auf der Grundlage des TCA

Die Bindung gem. Art. 216 Abs. 2 AEUV erstreckt sich nicht nur auf das TCA selbst, sondern auch auf Beschlüsse der durch das TCA geschaffenen Institutionen, wie insbesondere dem Partnerschaftsrat (Art. 7 TCA), den entsprechenden Ausschüssen (Art. 8 TCA) und dem Schiedsgericht (Art. 734 ff. TCA).<sup>52</sup> Dies gilt gem. Art. 10 Abs. 1 TCA ausdrücklich für Beschlüsse, nicht dagegen für abgegebene Empfehlungen (Art. 10 Abs. 1 S. 2 TCA). Insofern sind etwa die Empfehlungen, die die Parlamentarische Versammlung an den Partnerschaftsrat richten kann (Art. 11 Abs. 2 lit. c TCA) nicht bindend. 31

52 Eingehend zur institutionellen Struktur des TCA s. Kübek § 7; EnzEuR *IKainer* § 31 Rn. 136 ff.; s. auch Kellerbauer/Klamert/Tomkin/*Erlbacher* The EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights – A Commentary, 2019, Art. 216 Rn. 12.

- 32 Die Beschlüsse und Entscheidungen des Schiedsgerichts binden gem. Art. 754 Abs. 2 S. 1 TCA die Union und das VK. Diese Bindungswirkung war schon in der Politischen Erklärung festgehalten worden (Rn. 130 S. 2 der Pol. Erklärung). Allerdings hält Art. 754 Abs. 2 S. 2 TCA ausdrücklich fest: „*Sie begründen weder Rechte noch Pflichten für natürliche oder juristische Personen.*“ Zudem enthält Art. 754 Abs. 5 TCA eine Klarstellung, nach der „*die Gerichte beider Vertragsparteien nicht für die Beilegung von Streitigkeiten nach diesem Abkommen zuständig sind.*“ Auch schließt das TCA eine Bindung „interner Gerichte und Behörden“ an in Entscheidungen und Beschlüssen getroffenen Feststellungen aus (Art. 754 Abs. 4 S. 2 TCA). Insoweit gilt damit ein weitreichender Ausschluss für eine unmittelbare Anwendbarkeit des TCA durch mitgliedstaatliche Gerichte bzw. Gerichte des VK (eingehend dazu *Herrmann* → § 7). Die Streitschlichtung wird so in den Händen des Schiedsgerichts konzentriert und zugleich durch spezielle Auslegungsregelungen in enge Bahnen gelenkt (zur Auslegung des TCA s. → Rn. 37 ff.).

### F. Weitergeltung des Austrittsabkommens

- 33 Mit dem Inkrafttreten des TCA tritt das Austrittsabkommen zwischen der EU und dem VK nicht einfach außer Kraft. Das Austrittsabkommen enthält vielmehr eine Reihe von Bestimmungen, die weit in die Zukunft reichen.<sup>53</sup> Dieser Umstand ist teilweise kritisch gesehen worden, weil hier nicht nur die unmittelbaren Folgen des Austritts geregelt werden, sondern das Austrittsabkommen auch Regelungen vorweggenommen hat, die systematisch eher dem TCA zuzurechnen sind. Art. 775 S. 2 TCA unterstreicht, dass das Austrittsabkommen **weiterhin durch die Vertragsparteien anzuwenden ist** („*Die Vertragsparteien bekräftigen ihre Verpflichtungen zur Erfüllung dieser Übereinkünfte.*“). Mit diesen Übereinkünften sind frühere bilaterale Übereinkünfte zwischen der EU und dem VK gemeint und damit zweifellos auch das Austrittsabkommen. Neben dem eigentlichen Austrittsabkommen enthalten auch die Protokolle zu Nordirland/Irland, Zypern und Gibraltar Bestimmungen, die jeweils eine besondere Anbindung an die EU bzw. an den EU-Binnenmarkt ermöglichen sollen. In den Protokollen sind zum Teil zeitlich sehr weitreichende Lösungen gefunden worden. Hier zeigt sich, dass inzwischen eine Reihe von Sonderregimen möglichst praktikable Lösungen ermöglichen sollen, die allerdings aus der Sicht des Unionsrechts zu einer recht unübersichtlichen Gesamtsituation führen.

### I. Weitergeltungsklauseln im Austrittsabkommen

- 34 Das Austrittsabkommen selbst enthält eine Reihe von Weitergeltungsklauseln, die dazu führen, dass es noch weit in die Zukunft anwendbar bleibt. Dies gilt insbesondere für Art. 39 Austrittsabkommen, wonach die in Teil Zwei des Abkommens vorgesehenen Rechte während des gesamten Lebens der in diesen Teil fallenden Personen gewährt werden. Teil Zwei des Austrittsabkommens bezieht sich auf die **Rechte der Bürgerinnen und Bürger** und umfasst ua Aufenthaltsrechte (Art. 13 Austrittsabkommen), das Recht auf Ausreise und Einreise (Art. 14 Austrittsabkommen), das Recht auf

---

<sup>53</sup> *Terhechte* NJW 2020, 425 (427).

Daueraufenthalt (Art. 15 Austrittsabkommen) sowie die Rechte von Arbeitnehmerinnen und Arbeitsnehmern und Selbstständigen (Art. 24 ff. Austrittsabkommen).<sup>54</sup> Die entsprechenden Rechte können in den nächsten Jahren nicht nur vor den britischen Gerichten geltend gemacht werden – im Gegensatz zum TCA ist das Austrittsabkommen gem. Art. 4 Abs. 1 Austrittsabkommen unmittelbar anwendbar –, sondern diese Gerichte bleiben gem. Art. 158 Abs. 1 unter bestimmten Umständen berechtigt, acht Jahre nach dem Ende des Übergangszeitraums (also gem. Art. 126 Austrittsabkommen bis zum 31.12.2028) den EuGH im Wege der **Vorabentscheidung** gem. Art. 267 AEUV anzurufen.<sup>55</sup>

## II. Irland/Nordirland-Protokoll

Auch das Irland/Nordirland-Protokoll wird weiterhin eine Sonderrolle spielen. Seine Art. 5 bis 10, die ua spezielle Regelungen für den Warenverkehr (Art. 5) und Regelungen zum Schutz des Binnenmarktes (Art. 6) vorsehen, teilen prinzipiell die Rechtsnatur des gesamten Austrittsabkommens, das zu weiten Teilen ein „**Weitergeltungsabkommen**“ verkörpert. Art. 5 führt tatsächlich dazu, dass **Nordirland Teil des Binnenmarktes** bleibt und damit eine „harte“ Grenze auf der irischen Insel vermieden wird. Hieraus folgt allerdings, dass das Protokoll – das weiterhin in Kraft ist –, ebenfalls unmittelbar und vorrangig anwendbar bleibt und damit am supranationalen Anwendungsmodus des EU-Rechts teilnimmt.<sup>56</sup> Diese Weitergeltung hat in den letzten Monaten immer wieder zu Schwierigkeiten geführt, was im Lichte seiner Entstehung nicht verwunderlich ist. So hat die britische Regierung wiederholt angedroht, **Art. 16 des Protokolls** „zu ziehen“ und damit Schutzmaßnahmen zu ergreifen.<sup>57</sup> Prinzipiell kann das Irland/Nordirland-Protokoll noch weit in die Zukunft hinein Geltung entfalten. Unter der Überschrift „demokratische Einigung in Nordirland“ ermöglicht Art. 18 des Protokolls eine sog. demokratische Einigung über die weitere Anwendbarkeit der Art. 5 bis 10 des Protokolls und damit faktisch über die enge Anbindung Nordirlands an den EU-Binnenmarkt. Die Entscheidung hierüber liegt gem. Art. 18 Abs. 5 des Protokolls in den Händen der parlamentarischen Versammlung für Nordirland.

## III. Weitere Protokolle

Auch die weiteren Protokolle zum Austrittsabkommen enthalten Sonderregelungen, die im Kontext des Unionsrechts weiterhin Bedeutung haben werden. So ist im **Protokoll zu den Hoheitszonen des VK auf Zypern** (→ Rn. 12) festgehalten, dass die britischen Basen auf Zypern weiterhin zum Zollgebiet der EU gehören (Art. 2 Abs. 1 Prot. Zypern).<sup>58</sup> Hieraus folgt nach Art. 12 des Prot. Zypern, dass die entsprechenden Rechtsakte der EU vollumfänglich Anwendung finden und auch der EuGH seine Zu-

54 Dazu etwa Kramme/Baldus/Schmidt-Kessel Brexit/Lübke § 11.

55 Eingehend dazu Kramme/Baldus/Schmidt-Kessel Brexit/Germelmann § 5 Rn. 10 ff.

56 Kramme/Baldus/Schmidt-Kessel Brexit/Kainer § 26 Rn. 25.

57 *Hewartz/Riecke* Handelsblatt v. 12.11.2021, umfassend zu Art. 16 des Protokolls *Hördt/Hornung/O'Brien* EuZW 2021, 534 (536).

58 ABl. 2019 L 29, 146.

ständigkeith behält (Art. 12 Abs. 1 S. 2 Prot. Zypern). Sonderregelungen enthält auch das **Protokoll zu Gibraltar**; so wird Gibraltar Teil des Schengen-Raumes.<sup>59</sup> Das Protokoll ist auch deshalb von hoher Bedeutung, weil das TCA auf Gibraltar keine Anwendung findet (vgl. Art. 774 Abs. 3 TCA).

### G. Auslegung des TCA

- 37 Auch wenn das TCA ohne weiteren Transformationsakt seine Rechtswirkungen innerhalb der Unionsrechtsordnung entfaltet, handelt es sich gleichwohl nicht um supranationales Recht, sondern um **Völkerrecht**. Soweit es zu Auslegungsfragen mit dem TCA kommt, mit denen auch der EuGH befasst sein kann, sind nicht die supranationalen Auslegungsmethoden anzuwenden, sondern die völkerrechtlichen Methoden der Vertragsauslegung<sup>60</sup>, die sich teilweise grundlegend von den Auslegungsregeln, die für das EU-Recht zugrunde zu legen sind, unterscheiden.<sup>61</sup> Dieser Ansatz ist schon in der politischen Erklärung zum Austrittsabkommen deutlich geworden, in der unterstrichen wird, dass die EU und das VK zwar bemüht sein werden „*die künftigen Beziehungen kohärent auszulegen und umzusetzen*“, hierbei jedoch die Autonomie der jeweiligen Rechtsordnungen vollständig zu wahren (Rn. 128 der Politischen Erklärung).
- 38 Entsprechend sieht **Art. 4 TCA** vor, dass die Bestimmungen des TCA und von Zusatzabkommen nach Treu und Glauben in Übereinstimmung mit ihrer gewöhnlichen, ihnen in ihrem jeweiligen Zusammenhang zukommenden Bedeutung und im Lichte des Ziels und Zwecks des Abkommens nach den gewohnheitsrechtlichen Auslegungsregeln des Völkerrechts, einschließlich der WVK von 1969, auszulegen sind. Weitere Berührungspunkte des TCA ergeben sich etwa auf direkte Bezüge weiterer völkerrechtlicher Abkommen, etwa auf das **WTO-Recht** (s. Art. 513 ff. TCA). Maßgeblich für die Auslegung ist hierbei gem. Art. 780 Abs. 1 TCA die „sprachjuristisch“ korrekte Fassung des Abkommens in der jeweiligen Vertragssprache. Das Abkommen steht damit auch im Zeichen der Mehrsprachigkeit und ist nicht wie etwa die UN-Charta nur in wenigen Sprachen verbindlich (vgl. Art. 111 UN-Charta).
- 39 Das TCA enthält zudem Mechanismen, die eine **dynamische Interpretation** (oder evolutive Interpretation) des TCA durch das Schiedsgericht unterbinden soll, was noch einmal unterstreicht, dass die Vertragsparteien den supranationalen Modus des Austrittsabkommens ausdrücklich nicht auf das TCA „überspringen“ lassen wollen. Insofern können gem. Art. 754 Abs. 3 TCA Beschlüsse und Entscheidungen des Schiedsgerichts die Rechte und Pflichten des TCA nicht ergänzen oder einschränken.

59 ABl. 2019 L 29, 153; s. a. KOM(2021)411 endg.

60 Pechstein/Nowak/Häde/Giegerich AEUV Art. 216 Rn. 206; eingehend zur Auslegung im Völkerrecht etwa Linderfalk On the Interpretation of Treaties, 2007; Gardiner Treaty Interpretation, 2008; Fitzmaurice/Elias/Merkouris (Hrsg.) Treaty Interpretation and the Vienna Convention on the Law of Treaties: 30 Years on, 2010; Orakbelashvili The Interpretation of Acts and Rules in Public International Law, 2008; Bianchi/Peat/Windsor (Hrsg.), Interpretation in International Law, 2014; Berner ZaöRV 76 (2016), 845; Kahl/Ludwigs/Terhechte Handbuch des Verwaltungsrechts Bd. II, 2022, § 53 Rn. 35.

61 Eingehend zur Auslegung des Unionsrechts etwa Martens Methodenlehre des Unionsrechts, 2013, S. 329 ff.; Terhechte/Augsberg EU VerWR, 2. Aufl. 2022, § 4 Rn. 3 ff.; Rebhan Methodenlehre des Unionsrechts – insbesondere im Privatrecht ZfPW 2016, 281.

## H. Unionsrechtlicher Rahmen für bilaterale Abkommen der EU-Mitgliedstaaten mit dem VK

Eine wesentliche Aufgabe des TCA besteht schließlich darin, einen verlässlichen Rahmen auch für bilaterale Abkommen der EU-Mitgliedstaaten mit dem VK zu bieten. Diese können sich insbesondere auf die Bereiche **Luftverkehr**,<sup>62</sup> **Verwaltungszusammenarbeit auf dem Gebiet Zoll und Mehrwertsteuer**<sup>63</sup> sowie **soziale Sicherheit**<sup>64</sup> beziehen, darüber hinaus aber auch auf weitere Bereiche, in denen die EU nicht über hinreichende Kompetenzen verfügt.<sup>65</sup> Hierzu verzahnt der **Beschluss (EU) 2021/689** das TCA mit dem Unionsrecht. Hiernach gilt, dass die Mitgliedstaaten jeweils die **EU-Kommission** über die Verhandlungen zwischen dem VK und einem Mitgliedstaat unterrichten müssen und ihr ggf. auch ermöglichen sollen, an den Verhandlungen als Beobachterin teilzunehmen. Ihre Position geht allerdings weit über eine Beobachterposition hinaus, denn der Beschluss (EU) 2021/689 benennt für die jeweiligen bilateralen Abkommen klare Kriterien, die zu beachten sind. Nur soweit die Kommission zu der Entscheidung gelangt, dass diese Kriterien (bzw. Bedingungen) erfüllt sind, darf der betreffende EU-Mitgliedstaat das Abkommen mit dem VK unterzeichnen (Art. 8 Abs. 3 Beschluss (EU) 2021/689). In dem gesamten Verfahren kommt hierbei der Funktionsfähigkeit des TCA bzw. des Binnenmarktes und – allgemeiner – dem **Unionsinteresse** eine überragende Bedeutung zu, was auch die starke Betonung des **Grundsatzes der loyalen Zusammenarbeit** (Art. 9 Beschluss (EU) 2021/689) erklärt.

## I. Erweiterung der EU im Lichte des TCA

Das TCA enthält mit Art. 781 eine interessante Bestimmung zu künftigen Beitritten zur EU. Nach dieser Bestimmung notifiziert die EU dem VK neue Anträge von Drittländern auf Beitritt zur EU gem. Art. 49 EUV. Aus der Sicht des Unionsrechts kann es sich hierbei nur um europäische Staaten im Sinne des Art. 49 Abs. 1 EUV handeln.<sup>66</sup> Freilich wird dem VK hier keine Veto-Position eingeräumt, sondern die Bestimmung dient vordergründig dazu, einen Mechanismus zur Verfügung zu stellen, der auf einfachem Wege eventuelle Visumsbefreiungen oder -erleichterungen (Art. 492 TCA) auch für Staatsbürger neuer EU-Mitgliedstaaten ermöglichen soll.

Die Bestimmung ist allerdings nicht auf diese Zielsetzung beschränkt. Die Notifizierungspflicht der EU gilt uneingeschränkt und die in Art. 781 TCA niedergelegten Mechanismen und Abstimmungs- und Anpassungsregelungen gelten auch für bereits zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des TCA gestellte Beitrittsanträge, wie sich aus der Klarstellung zu Art. 781 TCA ergibt. Zwar kann das VK keine Beitrittsprozesse aufhalten, dennoch führt Art. 781 TCA zu einer erheblichen „völkerrechtlichen Überformung“ des Art. 49 EUV, deren unionsrechtliche Zulässigkeit zumindest Zweifelsfragen aufwirft. Dass insbesondere das VK vor den Hintergründen der innenpolitischen Situation (Stichworte: Nordirland und Schottland) ein vitales Interesse an den künfti-

62 Art. 419 Abs. 4 TCA.

63 Vgl. Art. 41 des Protokolls zur Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörde und zur Betrugsbekämpfung auf dem Gebiet der Mehrwertsteuer.

64 Vgl. dazu das Protokoll über die Koordinierung der sozialen Sicherheit.

65 EG Nr. 10 f. Ratsbeschl., v. 29.4.2021 (EU) 2021/689, ABl. L 149, 3.

66 Eingehend dazu Pechstein/Nowak/Häde/Terhechte EUV Art. 49 Rn. 17.

gen Entwicklungen im Rahmen der Mitgliedschaftsverfassung der EU hat, liegt gleichsam auf der Hand.<sup>67</sup>

### J. Fazit: Das TCA im Spiegel der unionalen Rechtsordnung

- 43 Das TCA verkörpert in nahezu jeder Hinsicht einen Bruch mit den „supranationalen Ansätzen“ des Austrittsabkommens, steht aber zugleich aus der Perspektive des Unionsrechts für ein **neues Modell der Assoziierung**, das sich nun in den nächsten Jahren bewähren muss. Dass das Unionsrecht zahlreiche Leitplanken für das TCA bereithält, kommt in seiner Anlage und auch in der Art und Weise, wie das Abkommen mit Leben zu füllen ist, deutlich zum Ausdruck. Während einige zentrale **Rechte der Bürgerinnen und Bürger** noch weit in der Zukunft Geltung entfalten werden und somit **supranationale Sedimente** in einem internationalen Abkommen im Sinne des Art. 216 Abs. 1 AEUV verkörpern, ist der **Regelmodus des TCA der eines „gewöhnlichen“ völkerrechtlichen Vertrags**. Entsprechend – daran wird man sich gewöhnen müssen – ist das TCA einschließlich seiner Zusatzabkommen (im Gegensatz zu weiten Teilen des Austrittsabkommens) **grundsätzlich nicht unmittelbar anwendbar**. Dies wird seine effektive Anwendung wesentlich erschweren und in gewisser Weise von den Bürgerinnen und Bürgern abkoppeln. Es bleibt abzuwarten, ob die zahlreichen Appelle an die Werte der Union zukünftig zu den erhofften Ergebnissen führen werden. Insbesondere die Situation rund um das **Irland/Nordirland-Protokoll** ist spannungsgeladen und kann schnell zu großen Problemen führen. Hier geht es nicht zuletzt um wesentliche Aspekte des **Unionsinteresses (Einheit des Binnenmarktes)**, die auch die weitere Ausgestaltung des Verhältnisses zwischen dem VK und der EU stark beeinflussen werden.

---

<sup>67</sup> Zu den Entwicklungen der Mitgliedschaftsverfassung der EU s. *Terhechte* JZ 2019, 105.

### § 3 Rahmenbedingungen des britischen Rechts\*

**Literatur:** *Armstrong*, Brexit Time, Leaving the European Union – Why, How and When?, 2017; *Barnard*, „BREXIT I“ – Law and Brexit, in Hofmeister (Hrsg.), The End of the Ever Closer Union, 2018, S. 11; *Berry/Homewood/Bogusz*, Complete EU Law, 4. Aufl. 2019; *Craig*, How Brexit will be Carried out? The Process of Withdrawal, in Fabbrini Brexit Vol. I, S. 49; *Dicey*, Introduction to the Study of the Constitution, 8. Aufl. 1915; *Douglas-Scott*, Brexit and the Scottish Question, in Fabbrini Brexit Vol. I, S. 115; *Griffith*, The Political Constitution, Modern Law Review 42 (1979), 1; *Grote*, Regionalautonomie für Schottland und Wales – das Vereinigte Königreich auf dem Weg zu einem föderalen Staat?, ZaöRV 1998, 109; *ders.*, Die Inkorporierung der Europäischen Menschenrechtskonvention in das britische Recht durch den Human Rights Act 1998, ZaöRV 1998, 309; *ders.* Brexit and Britain’s Changing Constitution, Max Planck Yearbook of United Nations Law (2019), 400; *Heitsch*, Brexit under Common Law Constitutionalism: An Analysis of the United Kingdom’s Withdrawal Legislation in von der Decken/Günzel (Hrsg.) Staat – Religion – Recht, FS Robbers, 2020, S. 1037; *Horspool/Humphries/Wells-Greco*, European Union Law, 9. Aufl. 2015; *Poole*, The executive in public law, in Jowell/O’Cinneide (Hrsg.), The Changing Constitution, 9. Aufl. 2019, S. 188; *Streinz*, Das Brexit Referendum: Hintergründe, Streitthemen, Reversibilität, in Ludwigs/Schmahl (Hrsg.), Die EU zwischen Niedergang und Neugründung, 2020, S. 95; *Sydow*, Der geplante Supreme Court für das Vereinigte Königreich im Spiegel der britischen Verfassungsreformen, ZaöRV 2004, 65; *ders.* Parlamentssuprematie und Rule of Law, 2005; *Terhechte*, All’s well that ends well? – Das EU/VK-Handels- und Kooperationsabkommen, NJW 2021, 417; *Tierney*, Brexit and the English Question, in Fabbrini Brexit Vol. I, S. 95; *Tromans*, Brexit, Brexitatom, the Environment and Future International Relations in Fitzgerald/Lein Complexity’s Embrace, S. 255; *Ziegler*, Rechtliche und politische Herausforderungen des Brexit für das Vereinigte Königreich: Die Rolle des Parlaments im Brexit-Verfahren, in Ludwigs/Schmahl (Hrsg.), Die EU zwischen Niedergang und Neugründung, 2020, S. 127.

A. Einleitung und Hintergrund .....	1	a) Übernahme und fortschreitende Änderung des Unionsrechts .....	25
B. Regelungskontext: Vor dem Brexit und rechtlicher Hergang des Brexit .....	3	b) Unmittelbare Umsetzung des TCA .....	30
I. Rechtslage im Zeitraum der Mitgliedschaft des VK in der EU .....	3	2. Rolle der Regionen bei der Änderung des Unionsrechts und der Umsetzung des TCA .....	33
II. Eine kurze Rechtsgeschichte des Brexit .....	6	a) Rolle der Regionen bei der Änderung des Unionsrechts ..	34
C. Wesentliche Inhalte der geltenden Regelungen .....	17	b) Rolle der Regionen bei der unmittelbaren Umsetzung des TCA .....	36
I. Allgemeine Umsetzung des TCA .....	17	D. Wertung und Ausblick .....	38
II. Weitere Umsetzung des TCA und Rolle der Regionen .....	24		
1. Weitere Umsetzung des TCA und Übernahme und fortschreitende Änderung des Unionsrechts .....	24		

\* Die in diesem Kapitel zitierte britische Rechtsprechung ist überwiegend unter <https://www.bailii.org> verfügbar. Die zitierten britischen Gesetze sind ebenfalls dort sowie unter <https://www.legislation.gov.uk> verfügbar.

#### A. Einleitung und Hintergrund

- 1 Das Handels- und Zusammenarbeitsabkommen zwischen der EU und der Euratom einerseits und dem Vereinigten Königreich (VK) andererseits enthält weitreichende Bestimmungen über das zukünftige Verhältnis zwischen seinen Parteien. Es betrifft damit zahlreiche Rechtsgebiete des Unionsrechts auf der einen und des britischen Rechts auf der anderen Seite, darunter vor allem sehr weite Bereiche des Außenhandelsrechts (→ § 10 ff.) und die Zusammenarbeit im Bereich der Strafverfolgung (→ § 26). Wenn das Abkommen praktisch wirksam sein soll, ist es daher von erheblicher Bedeutung, dass seine Bestimmungen auch in hinreichender Weise im Recht des VK gelten, so dass es für die britischen Behörden und ggf. die Marktteilnehmerinnen und Marktteilnehmer direkt verbindlich wird und von den britischen Gerichten angewendet werden kann. Weil das VK mittlerweile nicht mehr an das Unionsrecht als solches gebunden ist,<sup>1</sup> setzt dies voraus, dass das Handels- und Zusammenarbeitsabkommen eine hinreichende Grundlage im **innerstaatlichen Recht** des VK erhält.
- 2 Deshalb soll es in diesem Kapitel um die Rahmenbedingungen des Abkommens im britischen Recht gehen. Dabei wird ebenfalls in den Blick zu nehmen sein, wie das Abkommen aus Sicht des britischen Rechts zustande gekommen ist. Weil sowohl die Rahmenbedingungen des britischen Rechts für den Abschluss des Abkommens als auch die Regelungen zu seiner Umsetzung in wesentlicher Weise auf der früheren Rechtslage aufbauen, wird es sinnvoll sein, zunächst in chronologischer Abfolge die **Entwicklung** der Rechtslage aufzuzeigen, bevor auf dieser Grundlage auf die nunmehr geltenden gesetzlichen Regelungen eingegangen wird.

#### B. Regelungskontext: Vor dem Brexit und rechtlicher Hergang des Brexit

##### I. Rechtslage im Zeitraum der Mitgliedschaft des VK in der EU

- 3 Solange das VK noch Mitglied der Union war, war die Rechtslage insoweit vergleichsweise einfach, als das Unionsrecht **Bestandteil des britischen Rechts** war. Aus der Sichtweise des EuGH folgte dies bereits aus dem Umstand, dass mit dem Unionsrecht (zuvor dem Gemeinschaftsrecht<sup>2</sup>) eine eigene Rechtsordnung geschaffen worden war, deren Rechtssubjekte – unmittelbar – nicht nur die Mitgliedstaaten, sondern auch die einzelnen Rechtsunterworfenen der staatlichen Rechtsordnungen sind.<sup>3</sup> Daraus folgt aus der Sicht des Gerichtshofs zugleich, dass das Unionsrecht stets Anwendungsvorrang vor dem innerstaatlichen Recht genießt.<sup>4</sup> Aus der Perspektive der Höchstgerichte der Mitgliedstaaten ist dies regelmäßig anders. Danach ist die Grundlage der Wirkung des Unionsrechts für das innerstaatliche Recht nicht bereits dessen Schaffung auf europäischer Ebene, sondern der jeweilige innerstaatliche Verfassungs- oder Gesetzgebungsakt, der die Mitgliedschaft des jeweiligen Staates in der Union

---

1 Vgl. Art. 126, 127 Abs. 1 des Austrittsabkommens.

2 Im Folgenden wird der Begriff „Unionsrecht“ in der Regel auch den früheren und für die Euratom wohl weiterhin einschlägigen Begriff des Gemeinschaftsrechts umfassen.

3 Grundlegend EuGH Urt. v. 5.2.1963 – 26/62, Slg 1963, 3 (25) – *Van Gend en Loos*.

4 Grundlegend EuGH Urt. v. 15.7.1964 – 6/64, Slg 1964, 1141 (1269 f.) – *Costa/ENEL*.

trägt; in Deutschland ist dies Art. 23 Abs. 1 GG.<sup>5</sup> Dies war auch die Sichtweise im britischen Recht. Danach war Grundlage der Geltung des Unionsrechts im britischen Recht die entsprechende Regelung im *European Communities Act 1972*, die zum Beitritt des VK zu den damaligen Gemeinschaften vom Parlament geschaffen worden war.<sup>6</sup> Mit dem *European Communities Act 1972* wurde das Unionsrecht in das britische Recht überführt. Mit *section 2(4)* wurde jedenfalls grundsätzlich auch der **Anwendungsvorrang** des Unionsrechts vor dem innerstaatlichen Recht anerkannt,<sup>7</sup> denn danach sollte jedes bestehende oder noch zu erlassende Gesetz nicht nur in Übereinstimmung mit dem einbezogenen Unionsrecht ausgelegt werden, sondern auch nur nach Maßgabe des einbezogenen Unionsrechts Wirkung haben.

Im VK brachte der Umstand, dass das Unionsrecht einen Anwendungsvorrang vor dem innerstaatlichen Recht beansprucht, aber – wie auf anderer Ebene auch in anderen Mitgliedstaaten – verfassungsrechtliche Probleme mit sich.<sup>8</sup> Dabei ist der Begriff der Verfassung im VK notwendigerweise informell,<sup>9</sup> denn für das VK gibt es keine einzelne Verfassungsurkunde. Das VK ist aber selbstverständlich ein verfasseter Rechtsstaat. Seine Verfassungsordnung ergibt sich aus den wichtigsten Gesetzen, Teilen des *common law* und bestimmten ständigen Übungen im Verfassungsleben (*constitutional conventions*).<sup>10</sup> Es gibt indes keinen Vorrang der Verfassung, denn das Fundament der britischen Verfassungsordnung ist der Grundsatz der **Parlamentssuprematie**.<sup>11</sup> Dieser Grundsatz bedeutet, dass das Parlament befugt ist, inhaltlich jedes Gesetz zu erlassen oder aufzuheben.<sup>12</sup> Er bedeutet außerdem, dass das Parlament – genauer gesagt ist der Gesetzgeber die Königin im Parlament,<sup>13</sup> aber die Königin hat in der Praxis ihre Zustimmung zu erteilen<sup>14</sup> – sich nicht selbst binden kann, dass der Gesetzgeber also nicht an frühere Gesetze gebunden ist.<sup>15</sup> Für das Verhältnis späterer

4

5 S. nur BVerfG Beschl. v. 15.12.2015 – 2 BvR 2735/14, BVerfGE 140, 317 (335 ff. Rn. 38 ff.) – *Identitätskontrolle*.

6 S. *European Union Act 2011*, section 18; Supreme Court des VK Ur. v. 22.1.2014 – [2014] UKSC 3, [2014] 1 WLR 1324 Rn. 79, 207 – R (*HS2 Action Alliance Ltd*) v. *Secretary of State for Transport*; Ur. v. 25.3.2015 – [2015] UKSC 19, [2015] 1 WLR 1591 Rn. 80 – *Pham v. Secretary of State for the Home Department*; High Court (England und Wales) Ur. v. 18.2.2002 – [2002] EWHC 195 (Admin), [2003] QB 151 Rn. 58 f. – *Thoburn v. Sunderland City Council*; vgl. dazu auch BVerfG Beschl. v. 15.12.2015 – 2 BvR 2735/14, BVerfGE 140, 317 (340 f. Rn. 47) – *Identitätskontrolle*; sowie *Sydow* Parlamentssuprematie S. 95 ff.

7 S. mit dem Vorbehalt „in practice“ House of Lords Ur. v. 13.10.2005 – [2005] UKHL 56, [2006] 1 AC 262 Rn. 105 – *Jackson v. Attorney General*.

8 S. dazu eingehend *Sydow* Parlamentssuprematie S. 90 ff., sowie vorausschauend bereits *Raschauer* ZaöRV 1972, 616 (622 ff.).

9 House of Lords Ur. v. 22.10.2008 – [2008] UKHL 61, [2009] 1 AC 453 Rn. 151 – R (*Bancoult*) v. *Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs*.

10 S. nur Supreme Court des VK Ur. v. 24.1.2017 – [2017] UKSC 5, [2018] AC 61 Rn. 40 – R (*Miller*) v. *Secretary of State for Exiting the European Union*; *Grote* ZaöRV 1998, 309 (309).

11 So ausdrücklich House of Lords Ur. v. 13.10.2005 – [2005] UKHL 56, [2006] 1 AC 262 Rn. 9 – *Jackson v. Attorney General*; Supreme Court des VK Ur. v. 12.10.2011 – [2011] UKSC 46, [2012] 1 AC 868 Rn. 46 – *AXA General Insurance Ltd v. Lord Advocate*.

12 Jeweils ebd.; *Dicey* Introduction S. 38; *Grote* ZaöRV 1998, 309 (332); *Sydow* ZaöRV 2004, 65 (74).

13 House of Lords Ur. v. 13.10.2005 – [2005] UKHL 56, [2006] 1 AC 262 Rn. 9 – *Jackson v. Attorney General*; Supreme Court des VK Ur. v. 12.10.2011 – [2011] UKSC 46, [2012] 1 AC 868 Rn. 46 – *AXA General Insurance Ltd v. Lord Advocate*.

14 Vgl. Supreme Court des VK Ur. v. 1.12.2009 – [2009] UKSC 9, [2010] 1 AC 464 Rn. 79 – R (*Barclay*) v. *Secretary of State for Justice*.

15 High Court (England und Wales) Ur. v. 18.2.2002 – [2002] EWHC 195 (Admin), [2003] QB 151 Rn. 59 – *Thoburn v. Sunderland City Council*; s. auch Court of Appeal (England und Wales) Ur. v. 10.5.1971 – [1971] 1 WLR 1037 – *Blackburn v. Attorney General*; *Grote* ZaöRV 1998, 109 (111).