

# Möglichkeiten parlamentarischer Mitwirkung bei der Durchführung des Handels- und Kooperationsabkommens der EU mit dem Vereinigten Königreich

Policy Paper

im Auftrag der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen und der Grünen/EFA-  
Fraktion im Europäischen Parlament



Prof. Dr. René Repasi  
Erasmus Universität Rotterdam

# Inhaltsverzeichnis

Executive Summary .....	1
Die Frage nach den gemeinsamen Regeln: Demokratische Kontrolle von informeller Einflussnahme im Partnerschaftsrat des EU-VK-Abkommens .....	1
Die Frage nach dem Marktzugang: Äquivalenzentscheidungen und die demokratische Kontrolle der einseitigen Entscheidungsbefugnis der Kommission .....	2
Möglichkeiten parlamentarischer Mitwirkung in Bezug auf ein künftiges Handelsabkommen mit dem Vereinigten Königreich.....	3
1. Gegenstand: Handels- und Kooperationsabkommen der EU mit dem VK ..	3
2. Parlamentarische Mitwirkung auf der Ebene des Abkommens.....	4
2.1 Partnerschaftsrat .....	4
2.2 Kontrolle des Partnerschaftsrats durch die Parlamentarische Partnerschaftsversammlung .....	5
3. Parlamentarische Mitwirkung auf der Ebene der Vertragsparteien.....	6
3.1 Handlungsmöglichkeiten der EU innerhalb des TCA .....	6
3.2 Im Besonderen: Die Herausforderungen der regulatorischen Kooperation.....	8
3.3 Arten der parlamentarischen Mitwirkung .....	10
3.4 Mitwirkung des Europäischen Parlaments .....	10
3.5 Mitwirkung des Deutschen Bundestags.....	14
4. Schlussfolgerungen .....	15

## Executive Summary

Am 31.12.2020 endete die Übergangsperiode des Austrittsabkommens des Vereinigten Königreichs aus der Europäischen Union. Zeitgleich begann die vorläufige Anwendbarkeit des Handels- und Kooperationsabkommens zwischen der EU und dem Vereinigten Königreich und trat das Protokoll zum Austrittsabkommen über Irland/Nordirland in Kraft.

Die Ratifikation des Abkommenstexts verlangt auf Seiten der EU die Zustimmung des Europäischen Parlaments und des Rates mit Einstimmigkeit. Es handelt sich bei dem Abkommen um ein EU-only Abkommen. Damit ist das Europäische Parlament die zentrale politische Institution, die die parlamentarische Kontrolle über das Abkommen und seine Umsetzung ausübt. Der Deutsche Bundestag ist lediglich indirekt über seine Kontrolle der deutschen Bundesregierung involviert.

In diesen Diskussionspapier werden die rechtlichen Rahmenbedingungen ausgeleuchtet, innerhalb derer das Europäische Parlament das Handeln der Europäischen Kommission im Partnerschaftsrat des Abkommens kontrollieren kann, welche Möglichkeiten das Parlament besitzt, um von den zahlreichen unilateralen Gestaltungsrechten in den Abkommen zumindest mittelbar über die Europäische Kommission Gebrauch machen zu können und wie die „regulatorische Kooperation“ bezüglich künftiger Änderungen in der Regulierung der EU und des VK kontrolliert werden kann. Daneben soll betrachtet werden, wie die Delegation der punktuellen Öffnung des EU-Binnenmarktes für das Vereinigte Königreich im Bereich der Finanzdienstleistungen an die Europäische Kommission (Äquivalenzentscheidungen) durch Parlamente kontrolliert werden können.

### Die Frage nach den gemeinsamen Regeln: Demokratische Kontrolle von informeller Einflussnahme im Partnerschaftsrat des EU-VK-Abkommens

Der Partnerschaftsrat, den das Abkommen schafft und in dem Vertreter\*innen der Kommission und der britischen Regierung im Einvernehmen Beschlüsse fassen können, mit denen sie punktuell den Vertragstext ändern können und konkrete Beschlüsse mit Rechtswirkungen für die Vertragsparteien nehmen können, verlangt eine demokratische Kontrolle, die über die Informationspflicht gegenüber der Parlamentarischen Partnerschaftsversammlung des Abkommens hinausgehen. Darüber hinaus enthält das Abkommen zahlreiche einseitige Gestaltungsmöglichkeiten wie (Teil-)Kündigungsklauseln und Abhilfemaßnahmen, wenn Schutzstandards verletzt werden oder sich die Schutzniveaus zu weit auseinander entwickeln (sog. „Rebalancing“).

Mögliche Instrumente zur parlamentarischen Kontrolle der Kommission, die das Diskussionspapier vorschlägt, sind die folgenden:

- **Mandatierung der Kommission** vor Entscheidungen im Partnerschaftsrat, soweit Materien betroffen sind, deren Regulierung innerhalb der EU dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren unterliegen. In diesen Fällen sollte der\*die Kommissionsvertreter\*in vor Abgabe der Stimme der Kommission im gemeinsamen Ausschuss ausdrücklich vom Europäischen Parlament mandatiert werden. Andernfalls muss er\*sie sein Veto namens der EU einlegen.
- **Einrichtung eines strukturierten Dialogs** zwischen dem Europäischen Parlament und der Kommission in Angelegenheiten der Durchführung des Abkommens zwischen der EU und dem Vereinigten Königreich. Ein derartiger strukturierter Dialog ist zur effizienten Durchführung einer vorherigen Mandatierung notwendig, so dass das Europäische Parlament schnell auf der Grundlage bereits

kommunizierter Informationen die Mandatierung erteilen kann. Darüber hinaus ist der strukturierte Dialog in den Bereichen relevant, in denen eine vorherige Mandatierung des\*der Vertreters\*in der Kommission mangels internem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren nicht erforderlich ist und in denen in Exekutivorganen lediglich Informationen ausgetauscht werden.

- **Recht des Europäischen Parlaments, die Kommission zur Einleitung handelspolitischer Schutzmaßnahmen aufzufordern:** Bereits nach dem geltenden Unionsrechts kann die Kommission Maßnahmen zum Schutz vor gedumpten und subventionierten Einfuhren aus Drittstaaten ergreifen. Das Parlament kann bislang die Kommission zur Einleitung derartiger Maßnahmen nicht auffordern. Im Zusammenhang mit dem Brexit soll dem Europäischen Parlament zum Schutz der EU-Standards im Bereich des Arbeits-, Sozial-, Umwelt- und Klimaschutz („level-playing field“) und im Bereich von Beihilfen ein entsprechendes Recht eingeräumt werden.
- **Entsendung eines ständigen Vertreters des Europäischen Parlaments in Exekutivorgane,** wenn diese mit interessierten dritten Parteien zusammenkommen: Wenn im Rahmen der regulatorischen Kooperation Konsultationen mit interessierten dritten Parteien („stakeholder“) durchgeführt werden, muss das Europäische Parlament verlangen, zur Sitzung des Ausschuss beigeladen zu werden, so dass das Parlament den Konsultationen unmittelbar beiwohnen kann.

Die entsprechende Ausweitung der Parlamentsrechte kann in den Ratifikationsbeschluss des Rates eingefügt werden oder durch Abschluss eines interinstitutionellen Abkommens zwischen der Kommission und dem Europäischen Parlament erreicht werden.

## Die Frage nach dem Marktzugang: Äquivalenzentscheidungen und die demokratische Kontrolle der einseitigen Entscheidungsbefugnis der Kommission

Dadurch dass das Kapitel zu den Dienstleistungen kaum über die gegenseitigen Verpflichtung nach dem Welthandelsrecht der WTO hinausgeht, liegt die Entscheidung zur Öffnungen des Binnenmarktes für Finanzdienstleistungen bei der Europäischen Kommission. Hier sieht die EU-Finanzmarktregulierung vor, dass die Kommission sog. Äquivalenzentscheidungen erlassen kann, mit denen sie die Gleichwertigkeit des Rechtsrahmens und seiner Kontrolle im VK anerkennt und als Folge den gesamten Binnenmarkt für die entsprechende Finanzdienstleistung einseitig öffnet. Die parlamentarische Kontrolle der Äquivalenzentscheidungen obliegt dem Europäischen Parlament, da die Europäische Kommission diese Entscheidungen beschließt oder rücknimmt. Mögliche Instrumente zur parlamentarischen Kontrolle der Kommission, die das Diskussionspapier vorschlägt, sind die folgenden:

- **Äquivalenzentscheidungen** sollen nur noch als **delegierte Rechtsakte** ergehen. Das Europäische Parlament besitzt dann nach EU-Recht ein **Prüfungsrecht mit Veto**. Dabei muss auch die Möglichkeit der Rücknahme der Delegation im Basisrechtsakt vorgeschrieben sein;
- Im Wege eines interinstitutionellen Abkommens zwischen dem Europäischen Parlament und der Europäischen Kommission muss dem Parlament die Möglichkeit eingeräumt werden, von der Kommission die **Rücknahme einer Äquivalenzentscheidung zu fordern**. Die Kommission sollte dazu verpflichtet werden, einer entsprechenden Forderung Folge zu leisten. Alternativ könnte die Kommission lediglich eine Erklärungspflicht auferlegt werden, falls sie dieser Aufforderung nicht Folge leisten möchte.

# Möglichkeiten parlamentarischer Mitwirkung in Bezug auf ein künftiges Handelsabkommen mit dem Vereinigten Königreich\*

## 1. Gegenstand: Handels- und Kooperationsabkommen der EU mit dem VK

Grundlage der folgenden Diskussion von Möglichkeiten parlamentarischer Mitwirkung ist das Handels- und Kooperationsabkommen zwischen der EU und dem Vereinigten Königreich (Trade and Cooperation Agreement (im Folgenden: TCA)), welches seit dem 31.12.2020 vorläufig anwendbar ist.<sup>1</sup> Zum Zeitpunkt der Erstellung dieses Diskussionspapiers (Januar 2021) ist der Ratifikationsprozess im Europäischen Parlament noch nicht abgeschlossen. Ein Scheitern dieses Ratifikationsverfahrens hätte zur Konsequenz, dass die vorläufige Anwendbarkeit des Abkommens beendet wird und ein sog. „harter Brexit“ ohne Abkommen eintritt.

Das Abkommen ist ein Assoziierungsabkommen, welches von der EU auf der Grundlage von Artikel 217 AEUV abgeschlossen werden kann. Das Abkommen wurde von der EU als sog. EU-only Abkommen abgeschlossen, so dass bei der Ratifikation lediglich die EU-Institutionen Rat und Europäisches Parlament zu involvieren sind und nicht zusätzlich die Mitgliedstaaten das Abkommen ratifizieren müssen. Dies ist möglich, wenn der Inhalt des Abkommens in die Anwendungsbereiche von ausschließlichen und geteilten Unionskompetenzen fallen. In letzterem Fall ist dies unstrittig möglich, soweit die EU intern durch den Erlass eines Rechtsakts von der geteilten Unionskompetenz Gebrauch gemacht hat. Soweit von einer geteilten Zuständigkeit noch nicht unionsweit Gebrauch gemacht wurde, kann die Union dennoch im Außenverhältnis völkerrechtliche Verträge abschließen, soweit der Rat sie dazu ermächtigt hat. Dieser Fall der fakultativ gemischten Verträge ist inzwischen auch durch den EuGH anerkannt.<sup>2</sup> Lediglich im Bereich ausschließlicher mitgliedstaatlicher Zuständigkeiten (wie etwa bei Einrichtung eines „Investor-State Dispute Settlement“ (ISDS)) handelt es sich um ein zwingend gemischtes Abkommen, das auch die mitgliedstaatlichen Parlamente ratifizieren müssen. Das TCA erfasst jedoch keinen Politikbereich, der eindeutig der ausschließlichen mitgliedstaatlichen Zuständigkeit zugewiesen werden kann, so dass das Abkommen als EU-only abgeschlossen werden konnte.

Dies hat zur Folge, dass der Deutsche Bundestag auf die Ratifizierung des Abkommens lediglich indirekt Einfluss nehmen kann über das Abstimmungsverhalten der Bundesregierung im Rat. Das Europäische Parlament muss dem Ratifikationsbeschluss des Rats zustimmen (Artikel 217 AEUV in Verbindung mit Artikel 218 Abs. 6 UAbs. 2 lit. a) Nr. i) AEUV), bevor dieser in Kraft treten kann.

Die Qualifikation als EU-only Abkommen ist jedoch losgelöst von der parlamentarischen Mitwirkung bei der internen Umsetzungsgesetzgebung des Abkommens. Insbesondere in den Bereichen, die von geteilten Unionszuständigkeiten erfasst sind und in denen noch kein interner EU-Rechtsakt vorliegt, bleiben die nationalen Parlamenten befugt, eigenes Recht zu erlassen. In allen anderen Bereichen ist das Europäische Parlament bei der internen Gesetzgebung eingebunden.

---

\* Autor des Diskussionspapiers ist Prof. Dr. René Repasi, Erasmus Universität Rotterdam (Niederlande).

<sup>1</sup> Handels- und Kooperationsabkommen zwischen der Europäischen Union und der Europäischen Atomgemeinschaft einerseits und dem Vereinigten Königreich Großbritannien und Nordirland andererseits, ABl. 2020 L 444/14, abrufbar unter: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:22020A1231\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:22020A1231(01)).

<sup>2</sup> EuGH Rs. C-600/14, Deutschland/Rat, EU:C:2017:935 Rn. 46 ff.

In der Folge sind nunmehr zwei Ebenen parlamentarischer Mitwirkung zu unterscheiden: Zum einen können Parlamenten durch das Abkommen selbst Mitwirkungsmöglichkeiten geschaffen worden sein. Zum anderen können die Rechtsordnungen der Vertragsparteien (im Fall eines EU-only Abkommens: die EU-Rechtsordnung und die nationale Rechtsordnung des Vereinigten Königreichs) unilateral und losgelöst vom Text des Abkommens autonome Mitwirkungsrechte in Bezug auf die Bestimmung des Verhaltens der Vertreter der Vertragsparteien EU und Vereinigtes Königreich vorsehen. Diese Ebenen sollen im Folgenden getrennt voneinander betrachtet werden.

## 2. Parlamentarische Mitwirkung auf der Ebene des Abkommens

Das TCA sieht auf der Ebene des Abkommens die Einrichtung einer Parlamentarischen Partnerschaftsversammlung vor (Artikel INST.5). Bei dieser Versammlung handelt es sich um ein interparlamentarisches Forum, in dem die Parlamente der Vertragsparteien (Europäisches Parlament und UK Parliament) zusammenkommen. Es ist kein Vertragsorgan, das für die Parteien bindendes Recht beschließen kann. Die Aufnahme der Parlamentarischen Partnerschaftsversammlung in das TCA ist insoweit bemerkenswert, als dass sich die britische Seite ursprünglich in den Verhandlungen gegen jegliche Form von Einbindung von Parlamenten ausgesprochen hatte.<sup>3</sup>

Diese Parlamentarische Partnerschaftsversammlung erhält nach ihrer Einrichtung die folgenden Rechte (Artikel INST.5 Abs. 2):

- Es kann den Partnerschaftsrat um sachdienliche Informationen über die Umsetzung des Abkommens und etwaiger Zusatzabkommen ersuchen. Dieser ist daraufhin dazu verpflichtet, der Versammlung die erbetenen Informationen zu übermitteln;
- Die Parlamentarischen Partnerschaftsversammlung ist verpflichtend über die Beschlüsse und Empfehlungen des Partnerschaftsrats zu unterrichten;
- Erlass von Empfehlungen der Parlamentarischen Partnerschaftsversammlung an den Partnerschaftsrat.

Aus der Aufzählung der eingeräumten Rechte wird deutlich, dass der Ansprechpartner der Parlamentarischen Partnerschaftsversammlung der Partnerschaftsrat ist. Von ihm darf die Versammlung Informationen erfragen und an ihn darf sie Empfehlungen adressieren. Ob die Rechte, die der Parlamentarischen Partnerschaftsversammlung eingeräumt wurden, ausreichend sind oder ob ein möglicher Mangel an parlamentarischer Mitwirkung auf der Ebene des Abkommens durch eine stärkere Form der Einbindung der Parlamente der Vertragsparteien kompensiert werden müsste, lässt sich beurteilen, nachdem die Stellung und die Gestaltungsrechte des Partnerschaftsrats näher betrachtet worden sind.

### 2.1 Partnerschaftsrat

Der Partnerschaftsrat ist nach Artikel INST.1 TCA eingesetzt. Ihm gehören auf Seiten der EU Vertreter\*innen der Europäischen Kommission<sup>4</sup> und auf Seiten des Vereinigten Königreichs Vertreter\*innen der Ministerien an. Geleitet wird der Partnerschaftsrat durch eine\*n Kommissar\*in und eine\*n Vertreter\*in der Regierung des Vereinigten Königreichs auf Ministerebene. Entscheidungen trifft der

---

<sup>3</sup> Michel Barnier, Remarks following Round 3 of negotiations for a new partnership between the European Union and the United Kingdom, 15. Mai 2020, abrufbar unter:

[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH\\_20\\_895](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_20_895).

<sup>4</sup> Art. 2 Abs. 1 des Beschlusses (EU) 2020/2252 des Rates vom 29.12.2020, ABl. L 444/2.

Partnerschaftsrat im Einvernehmen.<sup>5</sup> Der Partnerschaftsrat überwacht die Erreichung der Ziele des Abkommens und unterstützt und überwacht seine Umsetzung und Anwendung. Er wird in seiner Arbeit durch Ausschüsse unterstützt, die gleichsam mit Vertreter\*innen der Exekutive beider Parteien besetzt sind, und entweder durch das Abkommen selbst (Art. INST.2) oder durch den Partnerschaftsrat eingesetzt werden. Die Einrichtung eines Partnerschaftsrats und von Ausschüssen ist bei Handelsabkommen üblich. Sie erleichtern die Durchführung und Umsetzung des Abkommens.

Der Partnerschaftsrat verfügt über weit reichende Kompetenzen, die in Art. INST.1 Abs. 4 TCA aufgezählt sind. Hervorzuheben wären die folgenden Befugnisse:

- Änderungen des Abkommens oder etwaiger Zusatzabkommen in den in diesem Abkommen oder in etwaigen Zusatzabkommen vorgesehenen Fällen (lit. c);
- Änderung des Abkommens bis zum Ende des vierten Jahres nach dem Inkrafttreten des Abkommens, „sofern solche Änderungen notwendig sind, um Fehler zu beheben oder Auslassungen oder andere Mängel zu beseitigen“ (lit. d);
- Beschlüsse in allen Angelegenheiten, für die dies im Abkommen oder in etwaigen Zusatzabkommen vorgesehen ist (lit. a). Zur Verdeutlichung der Reichweite dieser Kompetenz kann auf Art. SERVIN.5.12 Abs. 3 verwiesen werden, wonach der Partnerschaftsrat „eine Vereinbarung über die Bedingungen für die Anerkennung von Berufsqualifikationen ausarbeiten und durch Beschluss als Anhang zu diesem Abkommen annehmen“ kann.

Gerade die Befugnisse zur Änderung des Abkommenstext sind kritisch zu betrachten. Zwar sind auch derartige Befugnisse nicht ungewöhnlich in Handelsabkommen. Schließlich bedarf es eines gewissen Grades der Dynamisierung eines Handelsabkommens, damit es unkompliziert an neue Realitäten angepasst werden kann. Jedoch umgeht jede Abkommensänderung durch den Partnerschaftsrat die Ratifizierungserfordernisse und vor allem die damit verbundenen Parlamentsrechte.

Aus diesem Grund sah das BVerfG in seinem Urteil betreffend den Erlass einer einstweiligen Anordnung betreffend die Ratifikation von CETA die Vertragsänderungsbefugnisse, die CETA für dessen Gemeinsamen Ausschuss vorsieht, sehr kritisch.<sup>6</sup> Wörtlich schreibt das BVerfG: „Die demokratische Legitimation und Kontrolle derartiger Beschlüsse erscheint mit Blick auf Art. 20 Abs. 1 und 2 GG prekär ...“.<sup>7</sup> Die Argumentation des BVerfG ist vor dem Hintergrund zu sehen, dass CETA als gemischtes Abkommen abgeschlossen wurde. Die Demokratieerwägungen lassen sich jedoch bei einem EU-only Abkommen unproblematisch auf das Verhältnis von Entscheidungen entsprechender Abkommensausschüsse wie des Partnerschaftsrats und das Europäische Parlament übertragen.

## 2.2 Kontrolle des Partnerschaftsrats durch die Parlamentarische Partnerschaftsversammlung

Die Parlamentarische Partnerschaftsversammlung hat nun das Recht, Informationen über die Aktivitäten des Partnerschaftsrats einzufordern und zu erhalten, und kann sich an den Partnerschaftsrat mit unverbindlichen Empfehlungen wenden. Diese Rechte ermöglichen es, die Transparenz des Partnerschaftsrats zu erhöhen. Jedoch verfügt die Parlamentarische Partnerschaftsversammlung über keinerlei

---

<sup>5</sup> Vgl. Regel 9 des ANHANG INST: Geschäftsordnung des Partnerschaftsrats und Ausschüsse.

<sup>6</sup> BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 13. Oktober 2016 – 2 BvR 1368/1, Rn. 59 ff., abrufbar unter: [http://www.bverfg.de/e/rs20161013\\_2bvr136816.html](http://www.bverfg.de/e/rs20161013_2bvr136816.html).

<sup>7</sup> BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 13. Oktober 2016 – 2 BvR 1368/1, Rn. 65, abrufbar unter: [http://www.bverfg.de/e/rs20161013\\_2bvr136816.html](http://www.bverfg.de/e/rs20161013_2bvr136816.html).

Instrumente, um auf der Grundlage der Informationen, die sie erhält, den Partnerschaftsrat zur Rechnung zu ziehen und von der Versammlung als falsch erachtete Beschlüsse des Partnerschaftsrats durch bindende Entscheidungen zu überstimmen. Damit kann die Parlamentarische Partnerschaftversammlung nicht als Gremium betrachtet werden, das dem Partnerschaftsrat eine ausreichende demokratische Legitimation vermitteln kann.

Systematisch betrachtet kann dies auch nicht verwundern. Der Partnerschaftsrat ist ein Organ des Abkommens, welches zwischen der EU und dem Vereinigten Königreich geschlossen wurde. Es ist damit den Vertragsparteien gegenüber Rechenschaft schuldig. Dies wird gegenüber der Exekutive der Vertragsparteien durch die notwendige konsensuale Beschlussfassung im Partnerschaftsrat sichergestellt. Die Parlamente der Vertragsparteien müssen dann nach dem jeweiligen internen Recht an der Kontrolle ihrer jeweiligen Exekutive einbezogen werden. Der Mangel an parlamentarischer Kontrolle kann durch die Parlamentarische Partnerschaftversammlung auf der Ebene des Abkommens nicht kompensiert werden.

### **3. Parlamentarische Mitwirkung auf der Ebene der Vertragsparteien**

Auf der Ebene der Vertragspartei beeinflusst das Parlament das exekutive Handeln der Vertragspartei innerhalb der Spielräume, die das Abkommen der Exekutiven der Vertragsparteien einräumt. Im Fall der EU handelt es sich dabei um das Handeln der Europäischen Kommission. Die Kommission ist als Kollegium dem Europäischen Parlament gegenüber verantwortlich (Artikel 17 Abs. 8 EUV). In Fragen der Außenvertretung der Union in Exekutivorganen von Handelsabkommen unterliegt die Kommission zudem nach Art. 218 Abs. 9, 2. Alt. AEUV der vorherigen Kontrolle durch den Rat, indem sie nur auf Grundlage eines vom Rat anzunehmenden Gemeinsamen Standpunkts handeln darf. Die parlamentarische Mitwirkung auf der Ebene der Vertragsparteien erfolgt damit einerseits unmittelbar durch das Europäische Parlament aufgrund ihrer allgemeinen Kontrollbefugnis und -pflicht betreffend das Handeln der Europäischen Kommission und mittelbar durch die nationalen Parlamente bei der Kontrolle des Handels der jeweiligen Regierung im Rat. Um die Notwendigkeit parlamentarischer Mitwirkung im Kontext des TCA zu begründen, müssen zunächst die Handlungsmöglichkeiten der Vertragspartei EU und der Kommission als Unionsexekutive dargelegt werden.

#### **3.1 Handlungsmöglichkeiten der EU innerhalb des TCA**

Dies ist von besonderer Bedeutung, weil Handelsabkommen typischerweise „Gemeinsame Ausschüsse“ schaffen, in denen Vertreter der Exekutiven Entscheidungen mit Wirkung für die Vertragsparteien treffen können. Das TCA schafft in diesem Sinne den Partnerschaftsrat (siehe dazu oben 2.1), dem weitere 10 Handelssonderausschüsse und 8 Sonderausschüsse außerhalb der Handelszusammenarbeit unterstehen. Der Partnerschaftsrat hat zudem das Recht, weitere Sonderausschüsse einzusetzen. Entscheidungen des TCA werden – wie dargelegt – im Einvernehmen getroffen, so dass jeder Vertragspartei ein Veto bei der Entscheidungsfindung zusteht. Die Ausgestaltung der Ausübung dieses Vetorechts ist eine Frage des Rechts der jeweiligen Vertragspartei und losgelöst vom konkreten Abkommenstext.

Darüber hinaus findet in derartigen Exekutivorganen auf der Ebene des Abkommens ein Informationsaustausch über die gesetzgeberischen Planungen in den jeweiligen Vertragsparteien statt („regulatorische Kooperation“). Das TCA richtet dazu einen Handelssonderausschuss für Zusammenarbeit in Regulierungsfragen ein (Artikel INST.2 Abs. 1 lit. i) TCA).



Schließlich beinhaltet das TCA zahlreiche unilaterale Gestaltungsmöglichkeiten, mit denen die Vertragsparteien ihre Vertragsbeziehungen beeinflussen können. Die Ausübung dieser Rechte ist üblicherweise der Europäischen Kommission übertragen. Im Fall des TCA findet sich eine entsprechende Auflistung im Beschluss (EU) Nr. 2020/2252 des Rates über die vorläufige Anwendung des TCA.<sup>8</sup> Die Kommission erhält hiernach das Recht, von den folgenden unilateralen Gestaltungsmöglichkeiten Gebrauch machen zu können:

- die Aussetzung der einschlägigen Präferenzregelung für die betreffende(n) Ware(n) gemäß Artikel GOODS.19 [Maßnahmen bei Verletzungen oder Umgehungen des Zollrechts];
- die Anwendung von Abhilfemaßnahmen und die Aussetzung von Verpflichtungen
  - gemäß Artikel LPFOFCS.D.3.12 betreffend Subventionen;
- die Anwendung von Ausgleichsmaßnahmen und Gegenmaßnahmen
  - gemäß Artikel LPFOFCS.D.9.4 [Rebalancing];
  - Ausgleichsmaßnahmen gemäß Artikel FISH.9 [Ausgleichsmaßnahmen im Falle eines Entzugs oder einer Einschränkung des Zugangs];
- die Anwendung von Abhilfemaßnahmen
  - gemäß Artikel ROAD.11;
  - die Anwendung von Abhilfemaßnahmen gemäß Artikel FISH.14;
- die Aussetzung oder Kündigung der Teilnahme des Vereinigten Königreichs an Programmen der Union gemäß Artikel UNPRO.3.1 und Artikel UNPRO.3.20;
- ein Angebot für einen einstweiligen Ausgleich oder dessen Annahme oder die Aussetzung von Verpflichtungen im Zusammenhang mit der Einhaltung von Verpflichtungen im Anschluss an ein Schiedsverfahren oder ein Sachverständigenpanel-Verfahren, Artikel INST.24 [Einstweilige Abhilfemaßnahmen];
- die Schutzmaßnahmen und Ausgleichsmaßnahmen gemäß Artikel INST.36 [Schutzmaßnahmen];

Das Abkommen sieht darüber hinaus noch weitere unilaterale Gestaltungsmöglichkeiten vor. Die am meisten hervorstechende ist die Möglichkeit, das gesamte Abkommen ohne Angabe von Gründen nach Artikel FINPROV.8 zu kündigen mit der Wirkung, dass es 12 Monaten später beendet wird. Schließlich kann jede Vertragspartei die Streitschlichtungsverfahren aufgrund einer Verletzung von Vertragspflichten, soweit sie von dem Streitbeilegungsmechanismus nach Artikel INST.10 unterliegen, sowie ein Panelverfahren bei Verletzungen des Level-Playing-Fields nach Artikel LPFOFCS.D.9.2 einleiten, an deren Ende im Falle eines Obsiegens Abhilfemaßnahmen eingeleitet werden können.

---

<sup>8</sup> Beschluss (EU) 2020/2252 des Rates vom 29. Dezember 2020 über die Unterzeichnung im Namen der Union und über die vorläufige Anwendung des Abkommens über Handel und Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Union und der Europäischen Atomgemeinschaft einerseits und dem Vereinigten Königreich Großbritannien und Nordirland andererseits und des Abkommens zwischen der Europäischen Union und dem Vereinigten Königreich Großbritannien und Nordirland über die Sicherheitsverfahren für den Austausch und den Schutz von Verschlusssachen, ABl. 2020 L 444, S. 2.

### 3.2 Im Besonderen: Die Herausforderungen der regulatorischen Kooperation

Ein besonderer Blick soll noch auf die Herausforderungen der „regulatorischen Kooperation“ geworfen werden. Sie behandelt nämlich die Frage nach der Fortentwicklung von Regulierung innerhalb der Vertragsparteien nach dem Ende der Übergangsphase und dem Beginn der vorläufigen Anwendbarkeit des TCA. Auf der einen Seite hat das TCA hierzu ein Verfahren eingeführt, mit dem bei einem erheblichen Auseinanderentwickeln der jeweiligen Standards in der EU und dem VK hieraus entstehende Ungleichgewichte abgebaut werden sollen (Art. LPFOFCS.D.9.4), das sog. „Rebalancing“. Damit soll ein Korridor geschaffen werden, innerhalb dessen Divergenz möglich sein soll. Neben dieser Form der Behandlung von exzessiven Divergenzen, können die Vertragsparteien sich auch gegenseitig über regulatorische Pläne und Entwicklungen informieren, die idealerweise dazu führen können, Fortentwicklungen in der Regulierung autonom im eigenen Recht nachzuvollziehen.

Dies wird im Rahmen sog. „regulatorischer Kooperation“ versucht. Hierbei soll in einem Austauschforum – beim TCA: der „Handelssonderausschuss für Zusammenarbeit in Regulierungsfragen“ – ein Austausch von Informationen über Regulierungsfragen stattfinden, ohne dass hierdurch die Freiheit der Vertragsparteien, autonom über das eigene Regulierungsniveau zu entscheiden, begrenzt werden soll. Der frühzeitige Austausch von Regulierungsplänen kann jedoch auch dazu führen, dass die Vertragsparteien zu einem Zeitpunkt einen Einfluss auf die Entwürfe von Regulierung bekommen, bevor der europäische Gesetzgeber diese Entwürfe selbst erhalten hat. Das Freihandelsabkommen der EU mit Kanada (Comprehensive Economic and Trade Agreement (CETA)) hat zur Dynamisierung der im Verhältnis zueinander zu beachtenden künftigen Änderungen der jeweils eigenen Standards eine „regulatorische Kooperation“ (regulatory cooperation) eingeführt,<sup>9</sup> deren nähere Betrachtung die Notwendigkeit einer parlamentarischen Begleitung dieser regulatorischen Kooperation verdeutlicht.

Einen Einblick in die Mechanismen und Praxis der regulatorischen Kooperation konnte jüngst gewonnen werden durch eine Anfrage auf Zugang zu Dokumenten nach dem kanadischen „Access to Information Act“ durch die NGOs Foodwatch Niederlande und „The Council of Canadians“. Die NGOs beantragten den Zugang zu einem Austausch von Dokumenten im Zusammenhang mit dem ersten Treffen des „Gemischten Verwaltungsausschuss für gesundheitspolizeiliche und pflanzenschutzrechtliche Maßnahmen“ (SPS Committee, Artikel 15.14 des CETA-Abkommens), im Folgenden: SPS-Verwaltungsausschuss),<sup>10</sup> welches am 27. und 28. März 2018 in Ottawa stattfand.<sup>11</sup> Eine Analyse dieser Dokumente<sup>12</sup> zeigt die Art und Weise, wie auf scheinbar technischer Ebene eines Austauschforums Einfluss auf die Gesetzgebung der anderen Vertragspartei genommen wird, ohne dass der Gesetzgeber hiervon informiert gewesen wäre.

Ein Beispiel ist das „Tiergesundheitsrecht“.<sup>13</sup> Die Rahmengesetzgebung erlaubt der Kommission, zur Regelung von Detailfragen delegierte Rechtsakte nach Art. 290 AEUV und Durchführungsrechtsakte nach

---

<sup>9</sup> Siehe hierzu auch: Repasi, Dynamisation of international trade cooperation. Powers and limits of Joint Committees in CETA, QIL 41 (2017), S. 73 ff. (abrufbar unter: [http://www.qil-qdi.org/wp-content/uploads/2017/08/05\\_CETA\\_REPASI\\_FIN.pdf](http://www.qil-qdi.org/wp-content/uploads/2017/08/05_CETA_REPASI_FIN.pdf)).

<sup>10</sup> Der CETA-Text ist abrufbar unter: [https://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/ceta/ceta-chapter-by-chapter/index\\_de.htm](https://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/ceta/ceta-chapter-by-chapter/index_de.htm).

<sup>11</sup> Der Scan der von der kanadischen Regierung freigegebenen Dokumente ist abrufbar unter: <https://www.foodwatch.org/fileadmin/-NL/CETA-scans.pdf> (327 Seiten).

<sup>12</sup> Siehe für eine instruktive Analyse durch die antragstellenden NGOs Foodwatch und „The Council of Canadians“: The Potential Dangers of CETA Committees on Europe (26 S., 2020), abrufbar unter: [https://www.foodwatch.org/fileadmin/-NL/Potential\\_dangers\\_of\\_ceta\\_committees\\_on\\_Europe.pdf](https://www.foodwatch.org/fileadmin/-NL/Potential_dangers_of_ceta_committees_on_Europe.pdf).

<sup>13</sup> Verordnung (EU) 2016/429 zu Tierseuchen und zur Änderung und Aufhebung einiger Rechtsakte im Bereich der Tiergesundheit („Tiergesundheitsrecht“), ABl. 2016 L 84/1.

Art. 291 AEUV anzunehmen. Delegierte Rechtsakte unterliegen einem befristeten Vetorecht des Europäischen Parlaments und des Rates. Durchführungsrechtsakte unterliegen dem Verfahren der Komitologieverordnung.<sup>14</sup> Im SPS-Verwaltungsausschuss hat Kanada darum gebeten, die Möglichkeit zu bekommen, die Entwürfe für delegierte Rechtsakte und Durchführungsrechtsakte der Kommission zu kommentieren.<sup>15</sup> Die Europäische Kommission verweist in ihrer Antwort auf das Anhörungsverfahren für delegierte Rechtsakte und Durchführungsrechtsakte, in dem Experten, Mitgliedstaaten und anderen interessierte Gruppen während der Entwurfsphase angehört werden.<sup>16</sup>

Ein weiteres Beispiel spielt in der zwischen Kanada und der EU besonders umstrittenen Frage nach einem „gefahrenbasierten“ (hazard-based) Ansatz, den die EU bevorzugt, und einem „risikobasierten“ (risk-based) Ansatz, den Kanada bevorzugt, bei der Beurteilung der Einfuhrbarkeit von Pestiziden aus Kanada in die EU. Der Marktzugang von Pestiziden ist in den Verordnungen (EG) Nr. 1107/2009<sup>17</sup> und Nr. 396/2005<sup>18</sup> geregelt. Auf der Grundlage des im EU-Rechts geltenden Vorsorgeprinzips prüft die Europäische Kommission die Gefahren für Mensch und Tier, die von einem Pestizid ausgehen. Dieses Problem spricht Kanada im SPS-Verwaltungsausschuss an und wünscht, dass der „gefahrenbasierte Ansatz in Form regulatorischer Anpassungen durch die EU behandelt wird“.<sup>19</sup> Die EU verweist in der Sitzung des Ausschusses auf das REFIT-Programm für bessere Rechtsetzung, innerhalb dessen die Marktzugangsverordnungen überarbeitet werden und bei dem interessierte Gruppen einschließlich Drittstaaten ihren Input geben können.<sup>20</sup> Unter „Zielen und Ergebnisse“ benennt das Dokument des SPS-Verwaltungsausschusses: „Das langfristige Ziel der EU ist es, sich von gefahrenbasierten Ausschlusskriterien als Grundlage für regulatorische Entscheidungen wegzubewegen.“<sup>21</sup> Unter dem Punkt „Nächste Schritte für den SPS-Verwaltungsausschuss“ heißt es, dass der Verwaltungsausschuss Sensibilisierungsmaßnahmen („advocacy efforts“) unternimmt, um die derzeitigen Beratungen der EU im Sinne der Diskussionen im Ausschuss zu beeinflussen.<sup>22</sup> Ähnliche Diskussionen führte der SPS-Verwaltungsausschuss im Hinblick auf „Glyphosat“. Auch hier kritisiert Kanada die strikte Haltung der EU. Unter dem Punkt „Nächste Schritte“ wiederholt der Ausschuss sein Ansinnen, dass er Sensibilisierungsmaßnahmen („advocacy efforts“) unternimmt, um die Beratungen in der EU im Hinblick auf die politischen Möglichkeiten für die Mitgliedstaaten zu beeinflussen, um Maßnahmen gegen den Wissenschaftspolitik der EU zu ergreifen.<sup>23</sup> Die realpolitische Bedeutung dieser „Sensibilisierungsmaßnahmen“ des SPS-Verwaltungsausschusses ist nicht zu unterschätzen angesichts der Tatsache, dass die EU-Seite in diesem Ausschuss durch die

---

<sup>14</sup> Verordnung (EU) Nr. 182/2011 zur Festlegung der allgemeinen Regeln und Grundsätze, nach denen die Mitgliedstaaten die Wahrnehmung der Durchführungsbefugnisse durch die Kommission kontrollieren, ABl. 2011 L 55/13.

<sup>15</sup> Dokumente (Fußnote 11), S. 131.

<sup>16</sup> Ibid., S. 132.

<sup>17</sup> Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 über das Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln und zur Aufhebung der Richtlinien 79/117/EWG und 91/414/EWG des Rates, ABl. 2009 L 309/1.

<sup>18</sup> Verordnung (EG) Nr. 396/2005 über Höchstgehalte an Pestizidrückständen in oder auf Lebens- und Futtermitteln pflanzlichen und tierischen Ursprungs und zur Änderung der Richtlinie 91/414/EWG des Rates, ABl. 2005 L 70/1.

<sup>19</sup> Dokumente (Fußnote 11), S. 164: „Systemically, Canada would like the hazard-based approach to be addressed through regulatory amendments.“

<sup>20</sup> Ibid., S. 166.

<sup>21</sup> Ibid., S. 166: „The long-term goal is for the EU to move away from a hazard-based cut-off criteria as a basis for regulatory decisions.“

<sup>22</sup> Ibid., S. 167: „Advocacy efforts towards influencing current EU deliberations regarding policy options for addressing import tolerances are immediate priorities for addressing trade concerns in the interim. [...] Advocacy efforts to influence current EU deliberations on policy options for substances meeting hazard-based criteria.“

<sup>23</sup> Ibid., S. 182: „Advocacy efforts to influence EU deliberations on policy options for measures taken by Member States against scientific policy of the EU.“

Europäische Kommission vertreten wird, die ihrerseits die Entwürfe Gesetzgebungsakte und regulatorische Akte verfasst.

Die Beispiele der Praxis der regulatorischen Kooperation in CETA zeigen, dass es sich hierbei um ein Instrument der Beeinflussung der politischen Agenda auf technischer Ebene handelt, das einer demokratischen Kontrolle bedarf. Diese Notwendigkeit wächst im Verhältnis mit der Bedeutung der Handelsströme in den Binnenmarkt hinein. Aus dem Vereinigten Königreich heraus sind diese Handelsströme bedeutsamer für den EU-Binnenmarkt als aus Kanada heraus.

Im TCA wird die regulatorische Kooperation in den Artikeln GRP.12 und GRP.13 TCA geregelt. Die Artikel folgen der aus CETA bekannten Struktur.

### **3.3 Arten der parlamentarischen Mitwirkung**

Die möglichen Arten der parlamentarischen Mitwirkung an der Durchführung des TCA stehen in direktem Zusammenhang mit der Qualität der Einflussnahme auf das Resultat der Mitwirkung. Sie reichen daher vom kompletten Ausschluss über Informationsaustausche bis zu Vetorechten.

### **3.4 Mitwirkung des Europäischen Parlaments**

Nachdem das Europäische Parlament seine Zustimmung zur Ratifikation eines EU-Abkommens erteilt hat, ist es gewöhnlicherweise nicht mehr weiter beteiligt bei der Durchführung dieser Abkommen. Diese Rolle fällt der Europäischen Kommission und gegebenenfalls dem Rat zu. Verdeutlich wird dies durch Artikel 218 Abs. 9 AEUV, das dem Parlament keine Rolle bei der Durchführung von Abkommen mehr zuweist. Das Parlament ist lediglich unverzüglich zu informieren (Artikel 218 Abs. 10 AEUV). Der derzeit als Entwurf vorliegende Beschluss des Rates über den Abschluss des TCA<sup>24</sup> sieht in Artikel 3 sogar noch einschränkender vor, dass „die Kommission [...] gegebenenfalls auch das Europäische Parlament [unterrichtet]“ und in den ersten fünf Jahren nach dem Inkrafttreten des TCA lediglich einen jährlichen Bericht dem Europäischen Parlament vorlegt.

Hieraus lässt sich allerdings nicht der Schluss ziehen, dass das Europäische Parlament nicht über Artikel 218 Abs. 9 und 10 AEUV hinaus eingebunden werden könne. Die unverzügliche Informationspflicht stellt ein absolutes Minimum dar, das aber stärkeren Parlamentsrechten nicht entgegensteht, soweit dies die Rechte von anderen Institutionen nicht beschränkt. Die Einräumung derartiger stärkerer Rechte kann jedoch nicht auf Grundlage des Primärrechts erfolgen, sondern muss durch ein interinstitutionelles Abkommen zwischen der Kommission und dem Europäischen Parlament gesichert werden. In Einzelfällen kann sich das Europäische Parlament auch besondere Rechte in Sekundärrechtsakten einräumen.

Die rechtliche Grundlage für derartige weitergehende Parlamentsrechte ist in der allgemeinen Kontrollfunktion des Europäischen Parlaments gegenüber der Kommission zu finden, wie sie in Artikel 17 Abs. 8 S. 1 EUV festgeschrieben ist. Die Außenvertretung der Kommission wird vom Europäischen Parlament nach den allgemeinen Regeln kontrolliert, wozu das Recht der Abgeordneten gehört, nach Artikel 230 Abs. 2 AEUV Fragen an die Kommissare zu stellen, sowie im Falle von Fehlverhalten, entweder den

---

<sup>24</sup> Europäische Kommission, Vorschlag für einen Beschluss des Rates über den Abschluss des Handels- und Kooperationsabkommens im Namen der Union zwischen der Europäischen Union und der Europäischen Gemeinschaft einerseits und dem Vereinigten Königreich Großbritannien und Nordirland andererseits und über den Abschluss des Abkommens zwischen der Europäischen Union und dem Vereinigten Königreich Großbritannien und Nordirland über die Sicherheitsverfahren für den Austausch und den Schutz von Verschlusssachen, COM(2020) 856 final/2.

Kommissionspräsidenten dazu aufzufordern, einzelne Kommissare nach Artikel 17 Abs. 6 UAbs. 2 EUV dazu aufzufordern, ihr Amt niederzulegen (was allerdings im Ermessen des Kommissionspräsidenten steht), ein Misstrauensvotum gegen die gesamte Kommission nach Artikel 234 AEUV einzuleiten bzw. einen Untersuchungsausschuss nach Artikel 226 AEUV einzurichten. Diese Instrumente erscheinen zur Mitwirkung des Europäischen Parlaments bei der Durchführung von Handelsabkommen ungeeignet.

Hieraus folgt, dass das Europäische Parlament neue Mitwirkungsrechte bei der Durchführung eines Abkommens mit dem Vereinigten Königreich im Gegenzug für seine Zustimmung zur Ratifikation dieses Abkommens im Rahmen eines interinstitutionellen Abkommens einfordern sollte. Der derzeit als Entwurf vorliegende Beschluss des Rates über den Abschluss des TCA sollte entsprechend angepasst werden. Nicht nur sollte die Möglichkeit zur Information des Europäischen Parlaments in eine Pflicht umformuliert werden. Darüber hinaus gehend sollten konkrete Mitwirkungsrechte des Europäischen Parlaments (etwa in Artikel 6 des Beschlusses) oder zumindest ein Verweis auf ein interinstitutionelles Abkommen eingefügt werden. Derartige Mitwirkungsrechte könnten wie folgt aussehen:

- **Mandatierung der Kommission** vor Entscheidungen Partnerschaftsrats, soweit Materien betroffen sind, deren Regulierung innerhalb der EU dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren unterliegen: Sofern die Beschlüsse des Partnerschaftsrats Wirkungen auf den Inhalt von künftigen Sekundärrechtsakten haben kann, muss der Unionsgesetzgeber dieser Wirkung zu einem Zeitpunkt zustimmen, in dem eine Ablehnung nicht zu einer Verletzung von völkerrechtlichen Pflichten der Union führt. Sobald ein völkerrechtlicher Akt in Kraft getreten ist, kann nämlich die andere Vertragspartei auf Einhaltung pochen („pacta sunt servanda“, Artikel 26 der Wiener Vertragsrechtskonvention (WVK)).<sup>25</sup> Dieser völkervertraglichen Verpflichtung möglicherweise gegenläufige interne Rechtsakte – wie etwa EU-Sekundärrechtsakte – sind für Drittstaaten wie das Vereinigte Königreich nicht beachtenswert (eine sog. „res inter alios acta“). Es kann gegenüber der EU auf Vertragseinhaltung pochen, selbst wenn der EU das durch Sekundärrecht im Innenverhältnis verwehrt ist. Aus diesem Grund sollte bei Materien, deren Regulierung innerhalb der EU dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren unterliegt, eine vorherige Mandatierung der Kommission auch durch das Parlament eingeholt werden. Man kann insoweit von einer Vorwirkung des internen Mitentscheidungsverfahrens sprechen.

Sollte daher ein Beschluss des Partnerschaftsrats Auswirkungen auf die gesetzgeberischen Freiräume bei der Bestimmung des Inhalts von Sekundärrechtsakten haben, deren Beschlussfassung dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren unterliegt, sollte der Kommissionsvertreter vor Abgabe der Stimme der Kommission im Exekutivorgan ausdrücklich vom Europäischen Parlament mandatiert werden. Andernfalls muss er sein Veto namens der EU einlegen. Dem steht nicht entgegen, dass Artikel 218 Abs. 9 AEUV eine derartige Mandatierung lediglich durch den Rat vorsieht. Diese Regelung ist so zu verstehen, dass sie die Entscheidungsverfahren bei der Durchführung von Abkommen gegenüber dem Aushandlungs- und Ratifikationsverfahren vereinfacht, worauf die Kommission jedoch durch ein interinstitutionelles Abkommen auch verzichten kann. Sollten allerdings der Rat in einem Gemeinsamen Standpunkt und das Europäische Parlament im Inhalt ihrer Mandatierung voneinander abweichen, würde sich aufgrund der primärrechtlichen Verankerung der Ratsmitwirkung in Artikel 218 Abs. 9 AEUV die Position des Rates gegenüber dem Europäischen Parlament durchsetzen. Daher sollten der Rat und das Europäische Parlament in dieser Frage in einem vorherigen Dialog stehen, so dass dieser Konflikt gar nicht erst entstehen kann.

- **Einrichtung eines strukturierten Dialogs** zwischen dem Europäischen Parlament und der Kommission in Angelegenheiten der Durchführung des TCA: Innerhalb dieses strukturierten Dialogs, der

---

<sup>25</sup> Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge vom 23. Mai 1969 (BGBl. 1974 II 1285).

dem geldpolitischen Dialog mit der EZB nachgebildet werden könnte, unterliegt die Kommission einer Informationsverpflichtung gegenüber dem Europäischen Parlament über sämtliche Diskussionen und Entwicklungen in den Exekutivorganen des Abkommens. Um einer möglicherweise erforderlichen Verschwiegenheitspflicht zu entsprechen, können Teile dieses strukturierten Dialogs auch „in camera“ stattfinden. Das Europäische Parlament erhält dabei ein umfassendes Zugangsrecht zu Dokumenten, die in den Exekutivorganen vorgelegt werden, das Recht, jederzeit den\*die zuständige\*n Kommissar\*in in den für den Dialog zuständigen Ausschuss zu laden und Fragen von Abgeordneten an den zuständigen Kommissar zu stellen. Ein derartiger strukturierter Dialog ist zur effizienten Durchführung einer vorherigen Mandatierung notwendig, so dass das Europäische Parlament schnell auf der Grundlage bereits kommunizierter Informationen die Mandatierung erteilen kann. Darüber hinaus ist der strukturierte Dialog in den Bereichen relevant, in denen eine vorherige Mandatierung des\*der Vertreters\*in der Kommission mangels internem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren nicht erforderlich ist und in denen in Exekutivorganen lediglich Informationen ausgetauscht werden (regulatorische Kooperation).

- **Kontrolle der Marktöffnung durch Äquivalenzentscheidungen:** das TCA hat sich im Bereich der Dienstleistungen für eine Marktöffnung auf Grundlage der welthandelsrechtlichen Gebote von Nichtdiskriminierung und Meistbegünstigung entschieden sowie in Anhängen all jene Maßnahmen der EU und der Mitgliedstaaten aufgelistet, die dennoch aufrecht erhalten bleiben können (sog. Negativlistenansatz). Neben diese allgemeine, sehr verengte Marktöffnung tritt die Möglichkeit, dass die EU unilateral durch Annahme von Äquivalenzentscheidungen den Marktzugang punktuell für das Vereinigte Königreich öffnen kann, indem sie feststellt, dass das regulatorische Niveau und die regulatorische Intensität in den betroffenen Rechtsordnungen vergleichbar sind. Derartige Marktöffnungen können jederzeit unilateral wieder zurückgezogen werden. Äquivalenzentscheidungen sind – rechtlich betrachtet – im Verhältnis zum Vereinigten Königreich sehr wahrscheinlich, weil jedenfalls zum Zeitpunkt der vorläufigen Anwendbarkeit des Abkommens die Rechtsordnungen der beiden Vertragsparteien tatsächlich vergleichbar miteinander sind. Diese Vergleichbarkeit folgt aus der Tatsache, dass das Vereinigte Königreich vor Abschluss des Abkommens ein Teil der Rechtsordnung der EU war. Es gibt allerdings keinen Rechtsanspruch auf Erlass einer Äquivalenzentscheidung. Dies steht im Ermessen des hierfür zuständigen Organs. Äquivalenzentscheidungen werden von der Exekutive der Vertragsparteien erlassen. In der EU wird die Europäische Kommission von bestimmten Sekundärrechtsakten, insbesondere im Gebiet der Finanzmarktregulierung, dazu ermächtigt, Äquivalenzbeschlüsse zu treffen und damit den Binnenmarkt für Produkte aus Drittstaaten zu öffnen. Äquivalenzbeschlüsse können auf dreierlei Weise getroffen werden: als alleinstehende Verwaltungsakte der Kommission, als Durchführungsbeschlüsse der Kommission (Artikel 291 AEUV), die im Rahmen der Komitologieverordnung<sup>26</sup> durch den Rat kontrolliert werden, oder durch delegierte Rechtsakte nach Artikel 290 AEUV. Delegierte Rechtsakte sehen vor, dass das Europäische Parlament oder der Rat ein Veto dagegen einlegen können, und/oder dass das Europäische Parlament oder der Rat die Delegation widerrufen und damit der Kommission das Recht zur Annahme von Äquivalenzentscheidungen entziehen. Welche dieser Möglichkeiten einschlägig ist, bestimmt der Basisrechtsakt. Derzeit kennt das bestehende EU-Sekundärrecht in eigenen Rechtsakten sowohl Durchführungsbeschlüsse als auch delegierte Rechtsakte. Für die Ausgestaltung eines Rechtsrahmens für künftige Äquivalenzentscheidungen (und zur Reform bestehender

---

<sup>26</sup> Verordnung (EU) Nr. 182/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Februar 2011 zur Festlegung der allgemeinen Regeln und Grundsätze, nach denen die Mitgliedstaaten die Wahrnehmung der Durchführungsbefugnisse durch die Kommission kontrollieren, ABl. 2011 L 55/13.

Sekundärrechtsakte, die Äquivalenzentscheidungen vorsehen) sind folgende Elemente zur Stärkung der Mitwirkungsrechte des Europäischen Parlaments zu beachten:

- Äquivalenzentscheidungen dürfen nur als delegierte Rechtsakte ergehen, so dass dem Europäischen Parlament ein Prüfungsrecht mit Veto zukommt. Dabei muss auch die Möglichkeit der Rücknahme der Delegation im Basisrechtsakt vorgeschrieben sein;
  - Im Wege eines interinstitutionellen Abkommens zwischen dem Europäischen Parlament und der Europäischen Kommission muss dem Parlament die Möglichkeit eingeräumt werden, von der Kommission die Rücknahme einer Äquivalenzentscheidung zu fordern. Die Forderung kann mit einer Erklärungspflicht verknüpft werden, falls die Kommission dieser Aufforderung nicht Folge leisten möchte. Alternativ kann eine Befolgungspflicht der Kommission eingeführt werden. Dies steht nicht im Widerspruch mit dem Initiativmonopol der Kommission (Artikel 17 Abs. 2 EUV), da es sich bei delegierten Rechtsakten nicht um Gesetzgebung im engeren Sinne, sondern um Verwaltungshandeln handelt, das nichtwesentliche Elemente des Basisrechtsakts ändert oder erweitert.
- **Entsendung eines\*r ständige\*n Vertreters\*in des Europäischen Parlaments in Exekutivorgane**, wenn diese mit interessierten dritten Parteien zusammenkommen: Wenn im Rahmen der regulatorischen Kooperation Konsultationen mit interessierten dritten Parteien („stakeholder“) durchgeführt werden, muss das Europäische Parlament verlangen, vom Vertreter der Kommission als interessierte dritte Partei beigezogen zu werden, so dass das Parlament den Konsultationen unmittelbar beiwohnen kann. Das TCA sieht diese Möglichkeit in Artikel GPR.13 Abs. 2 TCA vor. Somit ist der Informationsaustausch der Ergebnisse dieser Konsultationen mit dem Europäischen Parlament und die Transparenz derartiger Konsultationen sichergestellt.
  - **Recht des Europäischen Parlaments, die Kommission zur Einleitung von handelspolitischen Schutzmaßnahmen aufzufordern:** Hierbei geht es um die Einleitung der Verfahren bei der Subventionskontrolle nach Art. Artikel LPFOFCS.D.3.12, bei der Verletzung der Rückschrittsverbote im Bereich des Arbeits- und Sozialschutzes sowie des Umwelt- und Klimaschutzes nach Artikel LPFOFCS.D.9.2 und bei der Einleitung des sog. Rebalancing-Verfahrens nach Artikel Artikel LPFOFCS.D.9.4 sowie um die Einleitung der allgemeinen handelspolitischen Schutzmaßnahmen nach Artikel GOODS.17 und die allgemeinen Abkommenschutzmaßnahmen nach Artikel INST.35.

Bereits im geltenden Recht kann die Kommission Schutzmaßnahmen gegenüber Einfuhren aus Drittstaaten ergreifen, die nach Ansicht der Kommission gedumpte<sup>27</sup> oder subventioniert sind.<sup>28</sup> Seit der Reform der Handelsschutzinstrumente im Jahr 2017<sup>29</sup> berücksichtigt die Kommission bei der Prüfung, ob ein Dumping vorliegt, auch die Einhaltung von angemessener Sozial- und Umweltschutzstandards. Im Juni 2020 veröffentlichte die Kommission zudem ein Weißbuch zur Gewährleistung fairer Wettbewerbsbedingungen bei Subventionen aus Drittstaaten, das zum Inhalt hat, die Reaktionsmöglichkeiten der EU mit Blick auf Subventionswettbewerbe zu verstärken.<sup>30</sup> Das Europäische Parlament ist beim Beschluss der entsprechenden Verordnungen im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren eingebunden. Es besitzt jedoch bislang kein Recht, die Kommission dazu aufzufordern,

---

<sup>27</sup> Verordnung (EU) 2016/1036 über den Schutz gegen gedumpte Einfuhren aus nicht zur Europäischen Union gehörenden Ländern, ABl. 2016 L 176, S. 21.

<sup>28</sup> Verordnung (EU) 2016/1037 über den Schutz gegen subventionierte Einfuhren aus nicht zur Europäischen Union gehörenden Ländern, ABl. 2016 L 176, S. 55.

<sup>29</sup> Verordnung (EU) 2017/2321, ABl. 2017 L 338, S. 1.

<sup>30</sup> Europäische Kommission, Weißbuch über die Gewährleistung fairer Wettbewerbsbedingungen bei Subventionen aus Drittstaaten, COM(2020) 253 final.

handelspolitische Schutzmaßnahmen einzuleiten. Nach geltendem Recht können Unternehmen, Unternehmensverbände und Gewerkschaften, die Einleitung eines entsprechenden Verfahrens beantragen. Im Zusammenhang mit dem „Brexit“ wäre es jedoch überlegenswert, dem Europäischen Parlament ein Recht einzuräumen, die Kommission zur Einleitung von handelspolitischen Schutzmaßnahmen aufzufordern. Ein derartiges Aufforderungsrecht ersetzt wohlgerne nicht das Prüfungsermessen der Kommission, mit dem diese feststellt, ob eine gedumpte oder subventionierte Einfuhr vorliegt. Die Besonderheit des „Brexit“ im Vergleich zu den handelspolitischen Beziehungen mit anderen Drittstaaten, die es rechtfertigt, dem Europäischen Parlament hier ein Aufforderungsrecht einzuräumen, liegt in den Gefahren für die vom Parlament und dem Rat beschlossenen europäischen Standards im Bereich des Arbeits-, Sozial-, Umwelt- und Klimaschutzes. Das Europäische Parlament soll mit dem Aufforderungsrecht eine rechtliche Möglichkeit bekommen, negative Auswirkungen auf europäische Standards abwehren zu können. Dieses Aufforderungsrecht kann sich sowohl auf die soeben beschriebenen allgemeinen unionsrechtlichen Instrumente beziehen als auch auf mögliche handelspolitische Spezialinstrumente, die einem künftigen bilateralen Abkommen zwischen der EU und dem Vereinigten Königreich vorgesehen sind.

Die vorgeschlagenen Maßnahmen können im Wege eines interinstitutionellen Abkommens zwischen der Kommission und dem Europäischen Parlament im Zuge der Ratifizierung des Abkommens mit dem Vereinigten Königreich festgeschrieben werden.

Abschließend ist noch festzustellen, dass das Europäische Parlament in den Außenbeziehungen nicht mehr Kontrolle einfordern kann, als ihm im Innenverhältnis zusteht. Dies wird besonders im Bereich des Wettbewerbsrechts deutlich. Die Kartell- und Missbrauchskontrolle sowie die Beihilfenaufsicht sind exklusive Kompetenzen der Europäischen Kommission, die dieser durch das Primärrecht erteilt wurden. Die Kommission legt dem Europäischen Parlament zur Information über die Wettbewerbspolitik einen jährlichen Wettbewerbsbericht vor. In der kommentierenden Resolution zu diesem Wettbewerbsbericht kann das Europäische Parlament seine Meinung zur EU-Wettbewerbspolitik zum Ausdruck bringen. Sofern das EU-Wettbewerbsrecht Sekundärrechtsakte vorsieht, unterliegen diese dem besonderen Gesetzgebungsverfahren, in dem das Parlament lediglich anzuhören ist. Soweit wettbewerbsrechtliche Vorschriften wie das Beihilfenrecht in einem Abkommen zwischen der EU und dem Vereinigten Königreich dynamisiert werden, erschöpft sich die Mitwirkung des Europäischen Parlaments in Informationsrechten.

### **3.5 Mitwirkung des Deutschen Bundestags**

Dadurch dass das TCA zwischen der EU und dem Vereinigten Königreich ein EU-only Abkommen ist, sind die Einflussmöglichkeiten des Deutschen Bundestags auf das Handeln der Bundesregierung im Rat begrenzt. Echte Mitwirkungsrechte sind dann nur denkbar, wenn die Bundesregierung im Rat über ein Veto verfügt, was eine Einstimmigkeit bei der Beschlussfassung des Rates voraussetzt. Das dürfte gegeben sein bei der Ratifikation des Abkommens.

Bei der Durchführung des Abkommens wird der Rat zwar zu beteiligen sein, indem er seine Position in Form eines Gemeinsamen Standpunkts vor der Beschlussfassung im Partnerschaftsrat nach Artikel 218 Abs. 9, 2. Alt. AEUV beschließt. Artikel 218 Abs. 9 AEUV schweigt jedoch über das hierfür notwendige Mehrheitserfordernis. Das Mehrheitserfordernis ergibt sich damit aus dem Mehrheitserfordernis, dass die jeweilige Rechtsgrundlage in dem von dem Beschluss des Partnerschaftsrats betroffene Politikbereich vorsieht. Dies dürfte größtenteils die qualifizierte Mehrheit sein. Nur dann, wenn der Rat einstimmig beschließen muss, erweitern sich die Möglichkeiten des Bundestags aufgrund der Möglichkeit des Bundesregierung, ein Veto im Rat einlegen zu können. Entsprechend dem Verständnis des BVerfG, das



es in der Entscheidung zu CETA zum Ausdruck brachte,<sup>31</sup> müssten solche Entscheidungen des Partnerschaftsrats, die das TCA in institutioneller oder materieller Hinsicht ausweiten (etwa durch Anerkennung von Berufsqualifikationen) der Einstimmigkeit unterliegen, um den nationalen Parlamenten eine ausreichende Mitwirkung zu ermöglichen. Diese Mitwirkung kann in einem Informationsaustausch mit der Bundesregierung nach EUZBBG bestehen, einer parlamentarischen Debatte vor Beschlussfassung im Rat oder eine vorherige Mandatierung der Bundesregierung entsprechend § 8 IntVG.

#### 4. Schlussfolgerungen

Das Handelsabkommen zwischen der EU und dem Vereinigten Königreich wird die bislang spürbarsten Auswirkungen auf die regulatorische Autonomie der Vertragsparteien haben. Dies ist weniger der rechtlichen Konstruktion des Abkommens geschuldet als den tatsächlich existierenden Handelsströmen, die in den 40 Jahren der britischen Mitgliedschaft im Binnenmarkt entstanden sind. Dadurch dass das Handelsabkommen hinter der Marktöffnung des Binnenmarktes zurückbleiben wird, führt dies zu Disruptionen, aber auch dazu, dass Handelsströme fortbestehen werden, die nunmehr aber unterschiedlichen Rechtsregimes unterliegen, und es damit zu einer Wettbewerbssituation zwischen der EU-Rechtsordnung und der britischen Rechtsordnung kommen wird.

Aufgrund dieser wechselseitigen Einflüsse muss die parlamentarische Begleitung der Durchführung dieses Abkommens intensiver sein als bei vergangenen Handelsabkommen der EU. Dies betrifft zum einen die zügige Einrichtung einer interparlamentarischen Plattform auf der Ebene des Abkommens, das selbstbewusst von seinen Informationsrechten und Möglichkeiten, Empfehlung an den Partnerschaftsrat zu erlassen, Gebrauch macht. Das betrifft aber zum anderen und insbesondere die nachgelagerte parlamentarische Kontrolle der Vertreter der Kommission in den Exekutivorganen des Abkommens. Hierzu wird vorliegend vorgeschlagen, eine *ex-ante* Mandatierung der Kommission durch den Unionsgesetzgeber in Politikbereichen einzuführen, die unionsintern dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren unterliegen, einen strukturierten Dialog zwischen dem Europäischen Parlament und der Kommission zu schaffen und einen ständigen Vertreter des Europäischen Parlaments in mögliche Konsultationen der Exekutivorgane des Abkommens mit interessierten Dritten im Rahmen der regulatorischen Kooperation zu entsenden. Aufgrund der Möglichkeit, dass der Marktzugang zum EU-Binnenmarkt einseitig über Äquivalenzentscheidungen geöffnet werden kann, wird schließlich vorgeschlagen, dass Äquivalenzentscheidungen als delegierte Rechtsakte nach Artikel 290 erlassen werden müssen, bei denen dem Europäischen Parlament sowohl ein Veto- als auch ein Widerrufsrecht der Delegation zukommen muss. Zusätzlich muss dem Europäischen Parlament im Wege einer interinstitutionellen Vereinbarung mit der Kommission die Möglichkeit eingeräumt werden, die Kommission zur Rücknahme einer Äquivalenzentscheidung aufzufordern.

---

<sup>31</sup> BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 13. Oktober 2016 – 2 BvR 1368/1, Rn. 71, abrufbar unter: [http://www.bverfg.de/e/rs20161013\\_2bvr136816.html](http://www.bverfg.de/e/rs20161013_2bvr136816.html).