

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.¹ Durch das TCA, das bereits am 1.1.2021 vorläufig in Kraft trat,² konnte ein sog. „harter Brexit“ verhindert werden. Seit dem 1.5.2021 ist das Abkommen endgültig in Kraft.³ 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.⁴ 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“.⁵ 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.

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,⁶ 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.⁷ 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.⁸ 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.⁹ 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.¹⁰ Jenseits der besonderen Probleme der inneririschen Grenze, hatte das Austrittsabkommen vor allem den Charakter eines „Weitergeltungsabkommens“: Es bestimmte, dass das Unionsrecht in einem bis zum 31.12.2020 andauernden **Übergangszeitraum** grundsätzlich für das und im VK galt.¹¹
- 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.¹² 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 (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/I.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,¹³ 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).¹⁴ Dennoch ist die gemischte Ratifikation von Assoziierungsabkommen rechtlich nicht zwingend.¹⁵ Der Rat kann entscheiden, solche Abkommen als sog. „EU-only“ Abkommen auf Unionsebene abzuschließen,¹⁶ 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/Kaspiarovich/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.¹⁷
- 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

¹⁷ 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 Flicker 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** mitgeregelt haben. So finden sich in den Teilen Drei, Vier und Fünf des TCA eine Reihe weiterer „Flicker“, 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 Querverweisen 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“¹⁸, 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

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