

Antrag

der Abgeordneten Dr. Franziska Brantner, Katharina Dröge, Dr. Konstantin von Notz, Margarete Bause, Agnieszka Brugger, Kai Gehring, Uwe Kekeritz, Katja Keul, Dr. Tobias Lindner, Omid Nouripour, Cem Özdemir, Claudia Roth (Augsburg), Manuel Sarrazin, Dr. Frithjof Schmidt, Jürgen Trittin, Dr. Janosch Dahmen, Ottmar von Holtz, Anja Hajduk, Britta Haßelmann, Claudia Müller, Lisa Paus, Filiz Polat, Tabea Rößner, Corinna Rüffer, Margit Stumpp und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

zum Handels- und Kooperationsabkommen zwischen der Europäischen Union und der Europäischen Atomgemeinschaft einerseits und dem Vereinigten Königreich Großbritannien und Nordirland andererseits (ABl. L 444 vom 31.12.2020, S. 14)

sowie zum 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. L 444 vom 31.12.2020, S. 2)

hier: Stellungnahme gegenüber der Bundesregierung gemäß Artikel 23 Absatz 2 des Grundgesetzes

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Nach dem Austritt des Vereinigten Königreichs aus der Europäischen Union zum 1. Februar 2020 haben die Verhandlungsteams der EU-Kommission und die britische Regierung nach äußerst zähen Verhandlungen am 24. Dezember 2020 eine grundsätz-

liche Einigung über das Handels- und Kooperationsabkommen („Trade and Cooperation Agreement“, im Folgenden „Abkommen“) zur Regelung der zukünftigen Beziehungen erzielt. Die Unterzeichnung des Abkommens erfolgte am 30. Dezember 2020 einen Tag vor Ende der vereinbarten Übergangsperiode. Während das Vereinigte Königreich (VK) das Abkommen bereits ratifiziert hat, erfordert die Ratifizierung auf Seiten der Europäischen Union (EU) als ein sogenanntes EU-only-Abkommen noch die Zustimmung des Europäischen Parlaments (EP) sowie die abschließende Annahme des Beschlusses zum Abschluss des Abkommens durch den Rat. Um eine gewissenhafte und umfängliche Prüfung des Abkommens in den EU-Institutionen zu ermöglichen, ist die erforderliche Abstimmung im Europäischen Parlament jetzt für Ende April 2021 vorgesehen. Aus diesem Grund wird das Abkommen seit dem 1. Januar 2021 vorläufig, derzeit bis zum 31. April 2021 angewendet.

Der Bundestag begrüßt, dass es ein Abkommen als Basis unserer neuen Beziehungen gibt, weil dies für alle Seiten mehr Sicherheit und Klarheit schafft. Dennoch gilt: Ein Verbleib des VK in der EU wäre die beste aller Lösungen gewesen. Das Abkommen bietet erheblich weniger als die EU-Mitgliedschaft, vor allem auch deshalb, weil das VK weder in der Zollunion noch im gemeinsamen Rechtsraum mit gemeinsamen Mindeststandards verbleiben und insbesondere auch aus der Personenfreizügigkeit aussteigen wollte.

Der Bundestag begrüßt zudem, dass das europäische Vorsorgeprinzip verankert wurde und das Abkommen erstmals klare Klima- und Sozialstandards festschreibt. Erstmals wurden Ziele des Pariser Klimaabkommens – wenngleich die für 2030 anvisierten minus 40 % weit hinter die Ambitionen der EU zurückfallen – und die derzeit bestehenden Regeln zur Koordination der sozialen Sicherungssysteme fast vollständig und sanktionierbar als essentieller Bestandteil in einem Abkommen verankert. Dies ist ein Paradigmenwechsel in der EU-Handelspolitik und muss nun Richtschnur für alle künftigen Handels- oder Assoziierungsabkommen sein. Die Festlegung des Rückschrittsverbots hinter geltende Standards ist eine wichtige Errungenschaft. Noch besser jedoch wäre eine dynamische Angleichung der Standards auf beiden Seiten des Kanals gewesen. Mit Blick auf die zukünftige Entwicklung von Standards wurden durch die Nachweise einer „signifikanten Abweichung“ und „erheblicher Auswirkungen“ leider hohe Hürden eingebaut, um einen unfairen Wettbewerb nachweisen und Maßnahmen ergreifen zu können. Auch die dazugehörigen institutionellen Verfahren sind schwach. Zentrale Bereiche wie der Zugang zu Finanzmarktdienstleistungen wurden zum Teil in ein noch zu verhandelndes Memorandum of Understanding ausgelagert, das einer Ratifizierung damit entzogen wurde.

Der Bundestag bedauert, dass das VK bei einem der Herzstücke europäischer Zusammenarbeit, der Mobilität von Studierenden und Auszubildenden, nicht zu einer Fortsetzung der Kooperation bereit war. Das VK wollte das Erasmusprogramm nicht fortführen und konnte sich in den Verhandlungen unilateral einzelne Programme herauspicken, sogar ohne vorab die rechtlich erforderliche Zustimmung des EP eingeholt zu haben. Der Bundestag bedauert auch, dass das VK kein Interesse zeigte, die Zusammenarbeit weder im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik noch der Entwicklungszusammenarbeit in das Abkommen aufzunehmen.

Aufgrund der jahrzehntelangen EU-Mitgliedschaft des VK hat das Abkommen einen Ausnahmecharakter. Es ist umfassend angelegt und geht über ein reines Handelsabkommen hinaus. Das zeigt sich einerseits in der erweiterten Zusammenarbeit auch in den Bereichen der Strafverfolgung und der Justiz in Strafsachen sowie des Gesundheitsschutzes und der Cybersicherheit, der sozialen Sicherheit und der künftigen Teilnahme des Drittstaats VK an bestimmten EU-programmen. Andererseits etabliert das Abkommen auch eine einheitliche und umfassende Governance-Struktur, die etliche Leitungsgremien wie den Partnerschaftsrat und nachgeordnete Sonderausschüsse und Arbeitsgruppen sowie einen horizontalen Streitbeilegungsmechanismus umfasst. Der Partnerschaftsrat hat weitgehende Rechte, kann Empfehlungen zur Umsetzung und

Anwendung bis hin zu Änderungen des Abkommens abgeben.

Der Bundestag bedauert, dass die Beteiligung des EP bei der Umsetzung, Kontrolle und Weiterentwicklung des Abkommens völlig unzureichend berücksichtigt wurde. Während die Teilnahme der Mitgliedstaaten an den Sitzungen sämtlicher Gremien gewährleistet ist, wurde das EP an den Katzentisch einer parlamentarischen Partnerschaftsversammlung ohne wesentliche Einflussrechte verbannt. Das ist nicht tragbar. Denn das Abkommen ist fragil konstruiert. Die gesamte Überprüfung der fairen Wettbewerbsbedingungen („Level-Playing Field“) hängt an einer einzigen Instanz, einem Panel aus nur drei Personen. Eine zweite Schiedsinstanz ist nicht vorgesehen. Hinzu kommt, dass das Abkommen in zentralen Bereichen unbestimmte Rechtsbegriffe und schwache institutionelle Verfahren aufweist. Hierdurch sind Konflikte vorprogrammiert. Es geht hierbei nicht um eine bloße Umsetzung eines Abkommens. Denn das Abkommen kann und soll durch viele Revisionsklauseln ständig weiterentwickelt werden, ist somit ein sogenanntes lebendes Abkommen, viele Entscheidungen liegen in der Zukunft und können allein von einer bloßen Ratifizierung des Abkommens nicht erschöpfend erfasst werden.

Aufgrund des Ausnahmecharakters und der umfassenden Befugnisse der Gremien des Abkommens sind auch eine effektive parlamentarische Kontrolle und Einbindung nach der Ratifizierung wichtig. Eine solche ist bislang nicht gesichert. Mit einem breit getragenen Brief des EP-Präsidenten an die EU-Kommission Ende Februar 2021 hat das EP konkrete Zugeständnisse für die zukünftige parlamentarische Aufsicht des Abkommens eingefordert, bevor es zustimmt. Nach dem Willen des EP soll diese Zusage in ein interinstitutionelles Abkommen übergehen. Bislang hat die EU-Kommission nur eine entsprechende Stellungnahme entworfen, die eine gute Basis für weitere Diskussionen darstellt. Sowohl im Rahmen der Weiterentwicklung des Abkommens, bei der Überwachung der fairen Wettbewerbsbedingungen als auch bei den Streitbeilegungsmechanismen sind die Entscheidungsprozesse zwischen Kommission, Rat und Parlament jetzt dringend zu klären, um den Zusammenhalt der EU im Umgang mit dem VK langfristig zu stärken.

Das gilt umso mehr, als die Umsetzung des bereits gültigen Austrittsabkommens und insbesondere des Nordirlandprotokolls, das den Frieden auf der irischen Insel sichern soll, durch die britische Seite verschleppt wird und die Vertragstreue der britischen Regierung auch hinsichtlich des Handels- und Kooperationsabkommens belastet. Die vereinbarten Zollkontrollen finden nicht statt. Einseitig wurde von britischer Seite ein Moratorium zur Anwendung des Nordirland-Protokolls einfach bis Oktober 2021 verlängert. Die EU-Kommission reagiert mit einem Vertragsverletzungsverfahren. In Belfast droht die Gewalt wieder zu eskalieren, angefeuert auch dadurch, dass die Supermarktregale in Nordirland aufgrund unklarer Zollvorschriften teils leer bleiben. Es droht eine Wettbewerbsverzerrung durch Verbote von Produkten aus der EU, die die britische Regierung bereits angekündigt hat. Verbraucher*innen sind die Leidtragenden des Bürokratiechaos und intransparenter Formalitäten. Um eine drohende Abwärtsspirale zu stoppen, ist es jetzt umso wichtiger, eine gemeinsame, aber auch krisenfeste und vertrauensvolle Zukunftsperspektive zu schaffen. Auf dem Weg zur Ratifizierung des Abkommens braucht es dringend Fortschritte bei der Umsetzung des Nordirland-Protokolls. Der Frieden in Nordirland ist nicht verhandelbar. Der Schutz des Binnenmarktes muss gewährleistet sein.

Der Bundestag ist auf Grundlage intensiver Beratungen, insbesondere im Rahmen einer öffentlichen Anhörung vom 25. Januar 2021 zu dem Ergebnis gelangt, dass das Abkommen auf Grundlage von Art. 217 AEUV als ein „EU-only-Abkommen“ geschlossen werden kann. Das Abkommen enthält keine Regelungsbereiche, die in die ausschließliche Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fallen. Die vom Handels- und Kooperationsabkommen erfassten Sachbereiche liegen in der ausschließlichen Kompetenz der EU oder in der geteilten Zuständigkeit der EU und ihrer Mitgliedstaaten. Mit der Annahme des Ratsbeschlusses zur Unterzeichnung des Abkommens hat der Rat

von seiner politischen Wahlmöglichkeit zugunsten eines EU-only-Abkommens Gebrauch gemacht. Zudem betont er, dass dies keine Präcedenzwirkung für laufende oder künftige Abkommen mit Drittstaaten entfalte und eine Ausnahme bedeute, die auf dem außergewöhnlichen und einzigartigen Charakter des Abkommens mit einem Land, das aus der Union ausgetreten sei, beruhe.

Der Bundestag wird auch künftig im Rahmen seiner Informations- und Mitwirkungsrechte die Umsetzung und Fortentwicklung des Abkommens kontrollieren etwa beim Verbraucherschutz und der Produktsicherheit und bei der Einhaltung eines umfassenden und starken Datenschutzes auch gegenüber dem Drittstaat VK wie ihn die europäische Datenschutz-Grundverordnung grundsätzlich vorsieht.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

sich vor Abschluss des Ratifikationsprozesses in den EU-Institutionen für nachfolgende Punkte einzusetzen:

1. Die Bundesregierung sollte sich offensiv im Rat dafür einsetzen, dass auch angesichts des Ausnahmecharakters des Abkommens das Europäische Parlament zur Wahrung seiner Rechte umfassend, angemessen und effektiv an der Umsetzung und Weiterentwicklung des Abkommens beteiligt wird und eine entsprechende Erklärung der EU-Kommission wie auch die Zusage der Ausarbeitung einer Interinstitutionellen Vereinbarung in Übereinstimmung mit Art. 218 AEUV unterstützt wird.
2. Sie sollte insbesondere unterstützen, dass
 - ein strukturierter Dialog zwischen dem EP und der EU-Kommission in Angelegenheiten der Durchführung des Abkommens etabliert wird, der dem selbstbestimmten Handeln des Europäischen Parlaments als zentraler EU-Institution Rechnung trägt;
 - das EP, ebenso wie der Rat und in Übereinstimmung mit Art. 218 Abs. 10 AEUV, umfänglichen Zugang zu allen Dokumenten der Governance-Einrichtungen des Abkommens erhält und frühzeitig schriftlich und mündlich unterrichtet und effektiv eingebunden wird, insbesondere hinsichtlich Modifikationen u. a. bei der Aktualisierung des Protokolls zur Sozialen Sicherheit und Aussetzung des Abkommens insbesondere auch bei der Zusammenarbeit im Bereich Justiz und Sicherheit, wie auch der fünfjährigen Überprüfung des Abkommens; bei Nichtbeachtung der EP-Position sollte die EU-Kommission zur Erklärung verpflichtet sein;
 - das EP die EU-Kommission auffordern kann, bei Verletzung des Abkommens, die vorgesehenen Verfahren einzuleiten;
 - vor Entscheidungen in gemeinsamen Ausschüssen des Abkommens, sich die EU-Kommission die Mandatierung durch das EP erteilen lässt, soweit diese das EU-Gesetzgebungsverfahren betreffen.
3. Die EU-Kommission muss klar definieren, unter welchen Bedingungen Abweichungen von Standards etwa im Umwelt- und sozialen Bereich sanktioniert werden können. Um bei Abweichungen wirksam handeln zu können, sollte die Bundesregierung hinsichtlich der Feststellung der „erheblichen Auswirkungen auf den Handel“ eine Beweislastumkehr im Rahmen einer Zusatzklärung in die Diskussion im Rat einbringen.

4. Der Schutz der Bürger*innenrechte auch und gerade durch das hohe, mühsam erkämpfte Daten- und Grundrechtsschutz-Niveau der EU darf nicht unterlaufen werden. EU-Kommission und Bundesregierung müssen sicherstellen, dass auf entsprechende Gesetzesänderungen auf Seiten des VK schnell und entschieden reagiert wird. In künftigen Handels- und Assoziierungsabkommen muss die EU-Kommission weiter auf ihrer horizontalen Verhandlungsposition zum Datenschutz von 2018 bestehen und nicht die neue Formulierung im Abkommen (Artikel DIGIT.7) beibehalten. Im Rahmen des sicherheitspolitischen Datenaustauschs sind zudem zwingend die Vorgaben aus Urteilen europäischer Gerichte (bspw. „Schrems I“ und „Schrems II“) zu beachten. Solange dieses Schutzniveau nicht erreicht ist, darf die Kommission dem VK keine Entscheidung zur Datenschutz-Angemessenheit erteilen.
5. Ein künftiger Rahmen für die regulatorische Zusammenarbeit im Bereich der Finanzdienstleistungen sollte durch robuste Verpflichtungen zur Verhinderung von Steuerhinterziehung, aggressiver Steuervermeidung und Geldwäsche untermauert werden.
6. Die EU-Kommission, der Rat und die Bundesregierung verpflichten sich dazu, dass sie von Anfang an auf eine strikte Umsetzung des Abkommens achten, und wirksame Vorkehrungen treffen, um Probleme bei der Umsetzung des Abkommens und Verstößen insbesondere hinsichtlich der fairen Wettbewerbsbedingungen und Standards zu erfassen und schnellstmöglich im Rahmen des Abkommens abzustellen suchen. Der Bundestag ist entsprechend durch die Bundesregierung gemäß Art. 23 Abs. 2 GG in seiner Ausgestaltung durch § 3 EUZBBG umfassend, zum frühestmöglichen Zeitpunkt, fortlaufend und in der Regel schriftlich zu unterrichten.

Berlin, den 20. April 2021

Katrin Göring-Eckardt, Dr. Anton Hofreiter und Fraktion

