

„Green Lanes“ und „Trusted Exporters“:
Die Erleichterungen des Windsor-Rahmens vom März
2023 im Warenverkehr zwischen Großbritannien und
Nordirland im Spannungsfeld von Handelserleichterun-
gen und zollamtlicher Risikobewältigung

Diplomarbeit

Fachbereich Finanzen

Hochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung

Im Fach: Allgemeines Zollrecht

Vorgelegt von: marktino.jakob@zoll.bund.de

Erstprüferin: Natalie Renkhoff

Zweitprüferin: Christian Maaß

2023

Inhaltsverzeichnis

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS.....	III
A) EINLEITUNG	1
I. DAS AUSGANGSPROBLEM: DIE ZOLLRECHTLICHE SONDERSTELLUNG NORDIRLANDS NACH DEM BREXIT	1
II. FRAGESTELLUNG UND GANG DER UNTERSUCHUNG	5
B) ZOLLRECHTLICHE BESTIMMUNGEN DES NORDIRLAND- PROTOKOLLS UND DIE ÄNDERUNGEN DURCH DEN WINDSOR- RAHMEN	6
I. DIE REGELUNG DES WARENVERKEHRS DURCH DAS NIP VOR DEM WINDSOR-RAHMEN.....	6
II. RECHTSSYSTEMATISCHE STELLUNG UND UMFANG DES „WINDSOR- RAHMENS“	11
III. ZOLLRECHTLICHE ERLEICHTERUNGEN IM WARENVERKEHR ZWISCHEN GROßBRITANNIEN UND NORDIRLAND.....	15
1. <i>Ziele und allgemeiner Regelungsgehalt</i>	15
2. <i>Kriterien für das Nichtbestehen der Gefahr, dass Waren auf den Binnenmarkt der EU gelangen</i>	18
IV. DIE REGELUNGEN DES WINDSOR-RAHMENS ZUR TÄTIGKEIT DER ZOLLBEHÖRDEN.....	22
1. <i>Zugriff auf IT-Systeme und Risikoanalysen</i>	22
2. <i>Kooperation und Informationsaustausch</i>	22
C) FAZIT	24
QUELLEN- UND LITERATURVERZEICHNIS	28

Abkürzungsverzeichnis

ABl.: Amtsblatt der Europäischen Union

CITES: Convention on International Trade in Endangered Species
of Wild Fauna and Flora

DUP: Democratic Ulster Party

EU: European Union/Europäische Union

EWK: Europäischer Wirtschaftsraum

GBP: Britische Pfund

HMCR: Her/His Majesty's Customs and Revenue

HM Government: Her/His Majesty's Government

NIP: Nordirlandprotokoll

TCA: Trade and Cooperation Agreement

UZK: Unionszollkodex

UZK-DA: Delegierte Verordnung zum Unionszollkodex

UZK-IA: Durchführungsverordnung zum Unionszollkodex

VK: Vereinigtes Königreich von Großbritannien und Nordirland

A) Einleitung

I. Das Ausgangsproblem: Die zollrechtliche Sonderstellung Nordirlands nach dem Brexit

Auch mehr als drei Jahre nach dem Austritt des Vereinigten Königreichs von Großbritannien und Nordirland (VK) aus der Europäischen Union (EU) beschäftigen die Folgen des „Brexit“ für den Warenverkehr zwischen dem VK und der EU Politik, Unternehmen und Behörden. Die Bedeutung der EU als Handelspartner des VK kann kaum überschätzt werden: Im Jahr 2022 gingen 41,7% der britischen Exporte (Güter und Dienstleistungen) in die EU, während 47,9% der britischen Importe aus der EU stammten.¹ Seit Januar 2022 erfordert der Export von Waren aus der EU in das VK Standard-Zollanmeldungen, und mit dem Auslaufen der letzten Übergangsregeln im Sommer 2022 bedeutet der Handel mit Großbritannien endgültig umfangreiche und für die Unternehmen kostspielige Zollformalitäten.² Mit dem Handels- und Kooperationsabkommen (TCA) wurde zwar ein No-Deal-Brexit, also ein Austritt des VK aus der EU ohne jegliche Regelung des künftigen Verhältnisses, vermieden, doch steht das VK als ehemaliges EU-Mitglied dem Zugang zum europäischen Binnenmarkt gegenwärtig ferner als die Schweiz, die Türkei oder gar die Ukraine.³ Nordirland jedoch wird weiterhin als Teil des Zollgebietes der EU behandelt und kann je nach Sehepunkt als Außenposten der EU auf britischem Zollgebiet oder als Loch in der einzigen Außengrenze zu Land zwischen EU und VK bezeichnet werden.

Das Austrittsabkommen zwischen EU und VK schuf mit den Sonderbestimmungen im Nordirland-Protokoll (NIP) eine Konstellation, in der Nordirland als Teil des VK zum britischen Zollgebiet gehört, aber wie ein Mitgliedstaat der EU behandelt wird, soweit EU-Vorschriften anwendbar sind.⁴ Im Effekt ist Nordirland nach Vollzug des Brexit im Binnenmarkt der EU verblieben, und Waren aus dem VK könnten also über Nordirland unter Umgehung der Zollschränken in den Binnenmarkt der EU gelangen. Etwa 2/3 der externen Verkäufe aus Nordirland erfolgen in die EU, davon wiederum ein Großteil nach Irland.⁵ Mit dem Vollzug des Brexit entstand daher eine Zollgrenze in der Irischen See zwischen dem VK und Nordirland, so dass für den Warenverkehr von und nach Nordirland innerhalb des britischen Hoheits- und Zollgebietes nun entsprechende Anmeldungen zu erfolgen hatten und Kontrollen durchgeführt wurden.

¹ Ward/Webb, Statistics, S. 10.

² Siehe Mielken, Brexit, für eine praxisnahe Darstellung der Abwicklung.

³ Ondarza, Brexit, S. [1].

⁴ Böhne, Art. 269, in: Witte, Zollkodex der Union, Rn. 4.

⁵ Vgl. Ward/Webb, Statistics, Tabelle S. 27.

Die durch den Sonderstatus Nordirlands in der Irischen See geschaffene Zollgrenze zwischen der britischen Hauptinsel Großbritannien und Nordirland führte zu massiven Behinderungen des innerbritischen Warenverkehrs und teils gewalttätigen Auseinandersetzungen.⁶ Das als „Windsor-Rahmen“ bezeichnete Abkommen zwischen der EU-Kommission und der britischen Regierung vom Februar 2023 soll unter anderem die Verbringung von Waren von Großbritannien nach Nordirland vereinfachen, wenn keine Gefahr besteht, dass diese auf den europäischen Binnenmarkt gelangen. Dazu sieht der Beschluss vor, den Kreis zertifizierter vertrauenswürdiger Händler zu erweitern und den Zollbehörden der EU durch Zugang zum IT-System der britischen Zollbehörde HM Customs and Revenue (HMCR) die Risikobewertung der betreffenden Sendungen zu erleichtern.⁷ Ob dieser Beschluss sich bewähren wird, ist fraglich.

Der in Nordirland schwelende Konflikt und die Sonderstellung der Region haben tiefreichende historische Wurzeln, die hinsichtlich der irischen Staatlichkeit mehr als ein Jahrhundert⁸, hinsichtlich der Benachteiligung der irischen/nordirischen Katholiken durch die britische Regierung bis ins 17. Jahrhundert zurückreichen.⁹ Im Rahmen dieser Arbeit soll und kann jedoch keine erschöpfende historische Herleitung erfolgen. Vielmehr stehen die jüngst gefundenen zollrechtlichen Lösungen im Fokus. Der Weg zum „Windsor-Rahmen“ soll daher nur kurz skizziert werden, soweit es zur Einordnung der Bestimmungen notwendig erscheint.

In den Verhandlungen über den Brexit betrachtete die EU eine Zollgrenze auf der irischen Insel zwischen dem EU-Mitglied Irland und Nordirland als Teil des VK als nicht hinnehmbar, denn eine Zollgrenze wurde, zu Recht, als eine ernsthafte Bedrohung des mit dem Karfreitagsabkommen eingeleiteten Friedensprozesses auf der irischen Insel gesehen.¹⁰ Umgekehrt konnte und wollte die EU eine Quasi-Mitgliedschaft des VK in der EU über eine nordirische „Hintertür“ nicht akzeptieren.¹¹ Das VK verließ formal mit Ablauf des Januar 2020 die EU. Für eine Übergangsperiode bis Ende 2020 verblieb es faktisch im EU-Binnenmarkt und der Zollunion¹² und ist seitdem Drittland im Verhältnis zur EU. Seit dem vollzogenen Brexit im Januar 2021 unterliegt der Handel zwischen der EU und dem VK

⁶ Farid, Gefährdung, S. 27f.; Hördt/Hornung/O'Brien, Anfang Teil 2, S. 472.

⁷ Vgl. Priebe, Windsor-Rahmen, S. 347.

⁸ Hinweise in Kainer, § 26 Brexit, S. 657f.

⁹ Siehe z. B. Elvert, Geschichte Irlands, S. 187ff.

¹⁰ Kainer, § 26 Brexit, S. 658-660; Hördt/Hornung/O'Brien, Anfang Teil 1, S. 431.

¹¹ Hermann/Abel, in: Krenzler/Hermann/Niestedt, EU-Außenwirtschafts- und Zollrecht, Art. 132c, Rn 122.

¹² Art. 126ff. Abkommen über den Austritt des Vereinigten Königreichs Großbritannien und Nordirland aus der Europäischen Union und der Europäischen Atomgemeinschaft, ABl. EU L 29 vom 31.01.2020, S. 7ff. (Austrittsabkommen).

dem Trade and Cooperation Agreement (TCA)¹³ – mit Ausnahme des Handels mit Nordirland.

Das Austrittsabkommen zwischen der EU und dem VK enthält mit dem Nordirland-Protokoll (NIP)¹⁴ eine Sonderregelung, die das TCA nicht nur vordatiert, sondern durch die Weitergeltungsklauseln des Austrittsabkommens auch nach Inkrafttreten des TCA weiterhin in Kraft bleibt.¹⁵ Die Bestimmungen des NIP führen dazu, dass Nordirland auch nach dem Ende der Übergangsperiode am 31.01.2021 faktisch ein Teil des Binnenmarktes der EU bleibt¹⁶ und einen Sonderstatus erhält, indem es weiter so behandelt wird, als sei es Teil des Zollgebiets der Europäischen Union.

Dass die mit dem Austritt des VK aus der EU entstandene EU-Außengrenze zwischen dem EU-Mitglied Irland und Nordirland nicht zugleich zu einer harten Zollgrenze wurde, die die irische Insel in zwei Zollgebiete teilt, dafür aber das VK eine Binnenzollgrenze in seinem Territorium hinnehmen musste, zeigt, wie sehr die wirtschaftliche Integration der irischen Insel über den sozialen und politischen Frieden dort entscheidet. Auch wenn ein an den EWR angelehntes Modell für das VK im Raum stand, zeichnete sich während der Verhandlungen über das Verhältnis des VK zur EU nach dem Austritt ab, dass eine Warenverkehrsfreiheit auf der irischen Insel nur um den Preis einer harten Zollgrenze zwischen Nordirland und dem Rest des VK zu erreichen sein würde.¹⁷ Für die britische Regierung stand dabei letztendlich das Karfreitagsabkommen von 1998 auf dem Spiel, durch das der blutige Nordirland-Konflikt beigelegt und eine dauerhafte Friedenslösung auf der irischen Insel geschaffen werden sollte.¹⁸ Da die britische konservative Regierung nach den Wahlen 2017 sich nur auf eine Minderheit der eigenen Partei im Unterhaus stützen konnte und auf die Stimmen der zehn Abgeordneten der nordirischen Unionistenpartei DUP angewiesen war, konnte die DUP die damalige Regierung unter Teresa May leicht unter Druck setzen. Da die DUP vor allem einen Verbleib Nordirlands im VK vertritt, sah sie eine Zollgrenze in der Irischen See als gefährliches Symbol für eine Abtrennung Nordirlands vom VK.¹⁹ Der freie Verkehr von Personen, Waren und Dienstleistungen auf der irischen Insel ist jedoch ein ebenso hoch geschätztes wie

¹³ Abkommen über Handel und Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Union und der Europäischen Atomgemeinschaft einerseits und dem Vereinigten Königreich Großbritannien und Nordirland andererseits, ABl. EU L 149 vom 30.4. 2021, S. 10ff.

¹⁴ Gem. Art. 182 des Austrittsabkommens ist das NIP Teil des Austrittsabkommens.

¹⁵ Vgl. Karpenstein/Terhechte, Rahmenbedingungen, Rn. 33-34 zur Weitergeltung des Austrittsabkommens im Allgemeinen und Rn. 35 zum NIP im Besonderen; Herrmann/Abel, in: Krenzler/Herrmann/Niestedt, EU-Außenwirtschafts- und Zollrecht, Art. 132c, Rn. 18, 121.

¹⁶ Ebd., Rn. 35.

¹⁷ Vgl. Cuyvers, Balancing sovereignty, insbesondere S. 203-206.

¹⁸ Kainer, § 26 Brexit, S. 668ff.

¹⁹ Siehe etwa Meurer, Macht.

brisantes Gut: Nicht nur ist die Wirtschaft der gesamten irischen Insel eng verflochten und würde durch eine Zollgrenze als Ergebnis eines „hard Brexit“ zerrissen, darüber hinaus würde eine Zollgrenze zwischen Irland und Nordirland von den irischen Loyalisten als Provokation empfunden und das Karfreitagsabkommen von 1998 gefährden – also den mühsam ausgehandelten Friedensprozess in Frage stellen, der Jahrzehnte des Terrors beendete.²⁰ Die Entscheidung, aus der EU auszutreten, bedeutete für die britische Regierung also im Effekt die Wahl zwischen einer Reihe ungünstiger Alternativen.

Doch hatte sich die britische Regierung selbst in diese Situation manövriert. Teresa May und später Boris Johnson hatten sowohl den Austritt des VK aus der EU auf Grundlage des Referendums von 2016 versprochen, sich dabei aber nicht auf eine Option festgelegt²¹, als auch zugesagt, dass es keine Zollgrenzen zwischen Nordirland und Irland oder dem VK geben werde. Diese Zusagen schlossen sich jedoch gegenseitig aus. Für die drei denkbaren politischen Alternativen, die sich der britischen Regierung boten – eine Zollgrenze zwischen Nordirland und Irland oder eine zwischen Nordirland und Großbritannien oder die Bildung einer Zollunion und einer Freihandelszone mit der EU, was einem Quasi-Verbleib in der EU gleichkam – wurde der Begriff des Brexit-Trilemmas geprägt.²²

Das Anfang 2021 in Kraft getretene TCA stellte keine Lösung des schwierigen Verhältnisses zwischen EU und VK oder der Nordirland-Problematik dar, da der Sonderstatus Nordirlands und die damit verbundenen Hemmnisse bestehen blieben. Nicht zuletzt trug die britische Regierung selbst zu einer Verschärfung bei, indem sie einseitig Vereinfachungen, die während einer Übergangsperiode gelten sollten, verlängerte, zusätzlich damit drohte, das NIP aufzukündigen und im Juni 2022 einen Gesetzentwurf einbrachte, der als einseitige Vertragsänderung angesehen werden konnte.²³ Soweit von den britischen Versuchen, das Brexit-Abkommen durch einseitige Rechtsakte umzudeuten, das NIP betroffen war, dessen Auslegung in die Zuständigkeit des EuGH fällt, strengte die EU-Kommission Vertragsverletzungsverfahren an.²⁴ Die konservative britische Regierung unter Boris Johnson und Liz Truss zeigte sich gegenüber der EU als unzuverlässiger Verhandlungspartner. Noch im Herbst 2022 hielten die Streitigkeiten um das NIP an und drohten in eine Aufkündigung des Protokolls oder wirtschaftliche Strafmaßnahmen zu münden.²⁵ Der Wechsel an der britischen Regierungsspitze mit der Ernennung des gemäßigten „Brexiteers“ Rishi Sunak zum neuen britischen Premierminister am 25.10.2022 war daher

²⁰ Hördt/Hornung/O'Brien, Anfang Teil 1, S. 431.

²¹ Ondarza, Brexit, S. [2].

²² Siehe etwa Farid, Gefährdung, S. 7.

²³ Weiß, Handelsbeziehungen, S. 336.

²⁴ Müller-Ibold/Herrmann, Entwicklung, S. 1032; Herrmann/Abel, Art. 132c, in: Krenzler/Herrmann/Niestedt, Rn. 132f.

²⁵ Herrmann/Abel, Art. 132c, in: Krenzler/Herrmann/Niestedt, Rn. 133f.

Voraussetzung für die Schaffung des Windsor-Rahmens, der mit der Hoffnung verbunden ist, die Handelsbeziehungen Nordirlands auf eine beiderseits akzeptierte stabile Rechtsbasis zu stellen und damit auch das Verhältnis zwischen der EU und dem VK zu entspannen. Dass der Windsor-Rahmen dabei nur ein kleiner Schritt sein kann, verdeutlicht die negative Bilanz des Austrittsabkommens, die das Europäische Parlament am 15.03.2023 zog und dabei besonders die Situation in Nordirland kritisch beurteilte.²⁶

II. Fragestellung und Gang der Untersuchung

In der vorliegenden Arbeit sollen die zollrechtlichen Bestimmungen des Windsor-Rahmens dargestellt und daraufhin untersucht werden, inwieweit sie Lösungen für die durch die Anwendung des NIP entstandenen Probleme sein können. Der Windsor-Rahmen soll dabei insbesondere im Hinblick darauf bewertet werden, welche Gewichtung bei den in Konkurrenz stehenden Zielen der zollamtlichen Überwachung und der Erleichterung des Warenverkehrs die Neuregelung vornimmt. Mit anderen Worten soll das Spannungsverhältnis von Handelssicherheit und Wirtschaftsfreundlichkeit ausgelotet werden, das sich in der zwischen der EU und der Regierung des Vereinigten Königreichs ausgehandelten Lösung manifestiert. Dabei stellt sich insbesondere die Frage, welches Verständnis von „Sicherheit“ dem Windsor-Rahmen zugrunde liegt.

Dazu werden die zollrechtlichen Bestimmungen des NIP, soweit sie den Warenverkehr zwischen Großbritannien und Nordirland betreffen, dargestellt und kurz die mit dem Windsor-Rahmen von EU und VK verfolgten Ziele behandelt. Die Rechtsnatur des Windsor-Rahmens bildet den Inhalt des folgenden Teils. Schließlich folgt eine detailliertere Betrachtung der neuen Bestimmungen über den Warenverkehr und die Zusammenarbeit der Zollbehörden, soweit dies zum derzeitigen Zeitpunkt bereits möglich erscheint. Im Fazit wird eine Bewertung des Verhältnisses von Regelungsgehalt und weiterer politischer Bedeutung des Windsor-Rahmens versucht.

²⁶ Philipp, Umsetzungsbericht.

B) Zollrechtliche Bestimmungen des Nordirland-Protokolls und die Änderungen durch den Windsor-Rahmen

1. Die Regelung des Warenverkehrs durch das NIP vor dem Windsor-Rahmen

Die paradoxe zollrechtliche Situation Nordirlands zeigt sich bereits in der Formulierung der Ziele und Absichten des NIP. Sein Grundgedanke ist es, beim Warenhandel über die Landgrenze zwischen Irland und Nordirland keinerlei Zollkontrollen anzuwenden, jedoch ohne das missbräuchliche Verbringen von Waren auf den EU-Binnenmarkt zu ermöglichen und gleichzeitig Nordirlands Stellung als Teil des Zollgebiets und Binnenmarkts des VK nicht zu beeinträchtigen – dieses Bündel von gegeneinander stehenden Zielen²⁷ wird letztlich nur aus der prekären politischen Situation in Nordirland heraus verständlich.

Die Präambel des NIP stellt in ihren einleitenden Bemerkungen heraus, dass vor allem der mit dem Karfreitagsabkommen von 1998 geschaffene Friedensprozess dasjenige Gut ist, welches durch die Regelungen des Protokolls geschützt werden muss.²⁸ Sie enthält im Hinblick auf zollrechtliche Bestimmungen zunächst die Versicherung eines ungehinderten Verbringens von Waren aus Nordirland in den Binnenmarkt des restlichen VK und formuliert als gemeinsames Ziel der EU und des VK, Kontrollen in den nordirischen Luft- und Seehäfen zu vermeiden.²⁹ Die Durchfuhr von Waren über das VK zwischen Irland und anderen Mitgliedsstaaten der EU sollte reibungslos und rasch erfolgen.³⁰ Die letzten Absätze der Präambel greifen das zugrundeliegende Nordirland-Dilemma auf: Hier wird die Erwartung formuliert, dass das NIP so wenig wie möglich in den Alltag der „Bevölkerungsgruppen“³¹ in Irland und Nordirland eingreifen und nicht zu Zollkontrollen und der Errichtung von Grenzeinrichtungen führen dürfe.³² Mit der Feststellung, dass Nordirland als Bestandteil des britischen Zollgebietes der britischen Handelspolitik unterliegt³³, weiterhin als Teil des Binnenmarktes des VK zu erhalten ist, und dass gleichzeitig alle Rechte und Pflichten Irlands betreffend EU-Binnenmarkt und EU-Zollunion gewahrt werden

²⁷ Herrmann/Abel, Art. 132c, in: Krenzler/Herrmann/Niestedt, Rn. 124.

²⁸ Siehe auch Art. 1 (3) NIP.

²⁹ Abl. EU L 29 vom 31.01.2020, S. 102.

³⁰ Abl. EU L 29 vom 31.01.2020, S. 103.

³¹ Gemeint sind Nordiren und Iren, siehe -Abs. 5 der Präambel des NIP, der auf die am Karfreitagsabkommen beteiligten Gremien und Institutionen eingeht, Abl. EU L 29 vom 31.01.2020, S. 102.

³² Abl. EU L 29 vom 31.01.2020, S. 103.

³³ Siehe Art. 4 NIP.

müssen, schließt die Präambel im Grunde mit der Gegenüberstellung unvereinbarer Prämissen. Beide Landesteile gehören nach dem Brexit unterschiedlichen Zoll- und Wirtschaftsgebieten an, so dass die logische Folge eine Zollgrenze zwischen den Landesteilen wäre, die aber auf keinen Fall errichtet werden sollte. Wie also löste das NIP im Zollbereich diese unvereinbaren Voraussetzungen auf?

Art. 1 bis 3 NIP legen die allgemeinen Ziele des NIP sowie Bestimmungen für den Personen und Reiseverkehr fest. Der Warenverkehr sowie Zoll- und Steuerfragen werden in Art. 4-8 NIP geregelt. Die Artikel 4 und 6 des NIP charakterisieren dabei Nordirland als Teil eines souveränen gesamtbritischen Wirtschafts- und Zollgebietes, nur um diese Souveränität durch die die vorrangige Anwendbarkeit von EU-Recht wieder einzuschränken. Die Zugehörigkeit Nordirlands zum Zollgebiet des VK wird in Art. 4 NIP festgestellt, wobei gem. Art. 4 Uabs. 2 NIP Übereinkünfte des VK mit Drittländern Nordirland nur dann einschließen, wenn die Anwendung des NIP nicht berührt wird. Art. 4 NIP stellt nordirische Waren im Warenverkehr mit Drittländern in präferenzrechtlicher Hinsicht solchen gleich, die in anderen Landesteilen des VK hergestellt wurden. Die grundsätzliche Integration des nordirischen Marktes in den Binnenmarkt des VK wird durch Art. 6 NIP festgeschrieben, der den ungehinderten Marktzugang nordirischer Waren zu den Märkten von England, Schottland und Wales garantiert. Jedoch greifen auch hier ggf. Bestimmungen des EU-Rechts aufgrund internationaler Verpflichtungen ein (Art. 6 (1) S. 2 NIP). Kommt das Recht der EU also bereits mitunter im innerbritischen Warenverkehr aus Nordirland nach Großbritannien, also wegführend von der EU, zur Anwendung, so überlagert das EU-Recht das britische, wenn die Warenbewegung in Richtung EU von Großbritannien nach Nordirland erfolgt. Das Prinzip der Integration des nordirischen Wirtschaftsgebietes in den gesamtbritischen Binnenmarkt wird dadurch durchbrochen.

Die zentralen Bestimmungen über Zölle und Warenverkehr finden sich in Art. 5 NIP. Dieser ist eingebettet in umfassende Regelungen zur Geltung von EU-Recht in Bezug auf Nordirland. Die zollrechtlichen Bestimmungen nach Art. 5 Nr. 2 UZK, kurz gesagt das Zollrecht der EU³⁴, behielten gemäß Art. 5 (3) NIP in Bezug auf Nordirland auch nach dem Austritt des VK aus der EU ihre Gültigkeit für das und im VK. Sonderregelungen gelten für die Fischerei, die in den Verhandlungen über den Brexit, nicht zuletzt aus Gründen der Symbolpolitik, heftig umstritten war. Die Fortgeltung von EU-Recht

³⁴ Art. 5 Nr. 2 UZK nennt UZK, UZK-DA, UZK-IA sowie weitere in Bezug auf den UZK ergangene Rechtsakte, den Gemeinsamen Zollltarif, die Bestimmungen über Zollbefreiungen, Zollvorschriften aufgrund internationaler Übereinkünfte sowie die Single-Window-Verordnung.

in Bezug auf Nordirland folgt vor allem aus Art. 5 (4) i. V. m. Anhang 2 NIP: Gemäß dieser Bestimmung gelten mehr als 280 in Anhang 2 aufgeführte EU-Rechtsakte auch nach dem vollzogenen Brexit für Nordirland weiter, darunter zahlreiche gesundheitspolizeiliche, pflanzenschutzrechtliche und handelspolitische Bestimmungen.³⁵ Art. 7 bis 10 NIP erklären darüber hinaus technische Bestimmungen für das Inverkehrbringen von Waren, Bestimmungen des Umsatz- und Verbrauchsteuerrechts, Regelungen zum Elektrizitätsbinnenmarkt und Beihilfenrecht mit Bezug auf Nordirland für im VK gültig. Art. 12 (4) NIP räumt Organen der EU die aus dem Unionsrecht stammenden Befugnisse in Bezug auf Regelungen des Nordirland-Protokolls auch im VK ein. Durch die EU erlassenes Recht wirkt hinsichtlich der mit Bezug auf die Nordirland betreffenden Regelungen im VK genauso wie in der EU und überlagert damit das britische Recht.³⁶ Während somit der Warenverkehr auf der gesamten irischen Insel EU-Regelungen unterliegt und dadurch Kontrollen an der Landgrenze zwischen Irland und Nordirland aus Sicht der EU überflüssig werden, wurde Nordirland mit dem NIP aus Sicht Großbritanniens gewissermaßen zoll- und handelsrechtlich vom britischen Binnenmarkt abgetrennt.

Entsprechend gilt für britische Waren, bei denen nicht eindeutig von ihrem Verbleib in Nordirland ausgegangen werden kann, Nordirland aus britischer Sicht gewissermaßen als Zollausland. Gemäß Art. 5 (1) Uabs. 1 NIP werden Zölle nach dem Gemeinsamen Zolltarif der EU dann erhoben, wenn Waren aus einem anderen Teil des VK (Uabs. 1) nach Nordirland verbracht werden und wenn die Waren im Anschluss in die EU weiterverbracht oder nach Veredelung in Nordirland die diese Waren enthaltenden Veredelungserzeugnisse in die EU befördert werden könnten.

Gelangen Waren auf direktem Weg von außerhalb der EU und nicht aus einem anderen Teil des VK nach Nordirland und ist sichergestellt, dass sie dort verbleiben, entsteht der britische Einfuhrzoll (Art. 5 (1) Uabs. 2 NIP). Ist die Möglichkeit gegeben, dass diese Waren über Nordirland in den Binnenmarkt der EU gelangen, wird beim Verbringen nach Nordirland der EU-Zoll erhoben. Art. 5 (2) NIP erklärt grundsätzlich jede Ware, die von außerhalb der Union nach Nordirland verbracht wird, als mit dem Risiko behaftet, auf den EU-Binnenmarkt zu gelangen, und lässt lediglich Ausnahmen zu, wenn das Gegenteil nachgewiesen wird. Dass Art. 5 (1) NIP zwar als Ausnahmetatbestand formuliert ist („es sei denn“), aber im Zusammenspiel mit Art. 5 (2) NIP tatsächlich die Erhebung eines Zolls bei

³⁵ Hermann/Abel, Art. 132c, in: Krenzler/Herrmann/Niestedt, Rn. 126.

³⁶ Vgl. Herrmann/Abel, Art. 132c in Krenzler/Herrmann/Niestedt, Rn. 126.

Einführen nach Nordirland die Regel darstellt, ist in der Literatur als „regelungstechnisch unglücklich“ bezeichnet worden.³⁷ Im Effekt knüpft Art. 5 (1,2) NIP das Verbringen nach Nordirland zum britischen Zollsatz oder zollfrei immer an einen gesonderten Nachweis, der vom Einführer zu erbringen ist.

Welche Waren als aus Sicht der EU bedenklich gelten und wie der Nachweis zu führen ist, regelt das NIP nicht direkt, sondern es überträgt in Art. 5 (2) Uabs. 1 lit. b) NIP die Festlegung von Kriterien, gemäß derer eine Ware nicht Gefahr läuft, in die EU verbracht zu werden, dem Gemeinsamen Ausschuss. Dieser legte Ende des Jahres 2020 mit dem Beschluss Nr. 4/2020 entsprechende Kriterien vor³⁸, die am 24.03.2023 mit Inkrafttreten der neuen Regeln des Windsor-Rahmens ersetzt wurden.³⁹

Bis zu diesem Zeitpunkt galten als Waren, bei denen keine Gefahr besteht, dass sie über Nordirland von außerhalb der Union in den Binnenmarkt der EU gelangen, solche Waren, die die in Art. 3 Beschluss Nr. 4/2020 des Gemeinsamen Ausschusses aufgestellten Bedingungen erfüllten. Dies waren zum einen gem. Art. 3 (1) lit. a) Beschluss Nr. 4/2020 Waren, die aus einem anderen Teil des VK nach Nordirland verbracht wurden, nicht in Nordirland gewerblich veredelt wurden und bei denen der EU-Zollsatz entweder Null betrug oder für die der Einführer eine Genehmigung zum Endverkauf an oder zur Endverwendung durch Verbraucher im VK gemäß Art. 5 bis 7 des Beschlusses Nr. 4 erhalten hatte.

Als Umkehrschluss aus Art. 5 (2) Uabs. 1 lit. a) NIP ergibt sich, dass bei allen Waren, die in Nordirland eine gewerbliche Veredelung erfahren, davon ausgegangen wird, dass sie in den Binnenmarkt der EU gelangen könnten. In Art. 5 (2) Uabs. 2 NIP führt das Protokoll für die Zwecke des Art. 5 (2) NIP einen eigenen, weitgefassten Begriff der Veredelung ein und bedient sich gerade nicht des Veredelungsbegriffs des UZK⁴⁰: Veredelung bedeutet im Zusammenhang des Art. 5 (2) NIP im Grunde jede an einer Ware vorgenommene

³⁷ Herrmann/Abel, Art. 132c in Krenzler/Herrmann/Niestedt, Rn. 127.

³⁸ Beschluss Nr. 4/2020 des mit dem Abkommen über den Austritt des Vereinigten Königreichs Großbritannien und Nordirland aus der Europäischen Union und der Europäischen Atomgemeinschaft eingerichteten gemeinsamen Ausschusses vom 17. Dezember 2020 über die Bestimmung von Waren, bei denen keine Gefahr besteht (2020/2248), ABl. L 443 vom 30.12.2020.

³⁹ Art. 16 Beschluss Nr. 1 /2023 des mit dem über den Austritt des Vereinigten Königreichs Großbritannien und Nordirland aus der Europäischen Union und der Europäischen Atomgemeinschaft eingesetzten Gemeinsamen Ausschusses vom 24. März 2023 zur Festlegung der Modalitäten für den Windsor-Rahmen (2023/819), ABl. L102 vom 17.04.2023, S. 72.

⁴⁰ Speziell Art. 5 Nr. 37, Art. 255-262 UZK für die aktive und passive Veredelung sowie die allgemeinen Bestimmungen für besondere Verfahren, Art. 210ff. UZK. Siehe Witte/Wolfgang (Hg.), Lehrbuch, S. 395ff.

Maßnahme, die nicht reine Erhaltung oder Kennzeichnung darstellt. (Zur Bestimmung der Kriterien für eine nicht-gewerbliche Veredelung vor und nach dem Windsor-Rahmen s.u.). Der Veredelung wird offenbar eine besondere Risikoträchtigkeit für das Verbringen von Waren aus Nordirland in den EU-Binnenmarkt zugestanden.

Zum einen soll Art. 3 (1) lit. a) Beschluss Nr 4/2020 sicherstellen, dass risikobehaftete Waren nicht in veränderter Form weiterverbracht werden. Es fragt sich, ob der Gesetzgeber auch an einen Missbrauch der Veredelung gedacht haben könnte. Da durch das NIP in Nordirland das EU-Zollrecht gilt, fände in Nordirland, also im britischen Zollgebiet, bei Waren aus dem VK eine Behandlung im Sinne der aktiven Veredelung (Art. 256, 5 Nr. 37 UZK) statt. Diese würde im Normalfall durch Verbringen in einen Drittstaat oder Überführung in den zollrechtlich freien Verkehr gem. Art. 215 (1) UZK erledigt. Allerdings könnten britische Produzenten Waren zum zollrechtlich freien Verkehr in Nordirland anmelden, dort veredeln und die Erzeugnisse dann ohne weitere Zollkontrollen nach Irland und damit in den EU-Binnenmarkt verbringen. Falls es gestattet wäre, Waren aus dem restlichen VK in Nordirland gewerblich zu veredeln und dann unverzollt nach Irland und damit in den Binnenmarkt der EU zu verbringen, könnte das eine Einladung sein, den Zoll für höher verarbeitete Erzeugnisse zu verkürzen. Denn dann fiel beim Verbringen aus dem restlichen VK nach Nordirland nur der in aller Regel niedrigere Zoll für Rohstoffe oder halbfertige Erzeugnisse an (den Fall der Zerstörung außer Acht gelassen). Problematisch wäre weniger, dass ein höherer Zollbetrag für Fertigerzeugnisse der EU entgeht, da ja gem. Art. 86 (3) UZK auf Antrag des Anmelders die Zollschild für Erzeugnisse der aktiven Veredelung auf Grundlage der eingesetzten Waren bemessen werden kann. Der wirtschaftspolitische Hintergrund der aktiven Veredelung jedoch ist es, durch die Befreiung von Einfuhrabgaben den Verarbeitungsbetrieben in der EU die gleichen Bedingungen zu ermöglichen wie ihrer Konkurrenz in Drittstaaten.⁴¹ Nordirland gehört jedoch zum Zollgebiet des VK, und dieses soll nach dem Brexit eben nicht in den Genuss von wettbewerbsausgleichenden Maßnahmen der EU kommen. Könnten britische Produzenten in Nordirland Erzeugnisse für den EU-Binnenmarkt aus zollfrei dorthin verbrachten Waren veredeln lassen, käme das einer unerwünschten Quasi-Mitgliedschaft des VK in der EU gleich. Daher gilt eine gewerbliche Veredelung immer als Risikofaktor.

Die Vermutung gemäß Art. 3 (1) lit. a) Beschluss Nr. 4/2020, dass eine Ware nicht in den EU-Binnenmarkt weitergelangen könnte, erfordert neben der Verneinung einer gewerblichen Veredelung

⁴¹ Vgl. Witte/Wolffgang (Hg.), Lehrbuch, S. 395f.

kumulativ auch entweder einen Zollsatz von Null oder die Genehmigung des Verbringens. Die Genehmigung wird gem. Art. 6 lit. a) Beschluss Nr. 4/2020 an Personen erteilt, die in Nordirland ansässig sind oder dort einen festen Geschäftssitz unterhalten, der über feste Einrichtungen verfügt, dem Verkauf an Endverbraucher oder Endverwender dient und an dem Aufzeichnungen über die Geschäfte zugänglich sind, und die sich verpflichten, die Waren nur zum Absatz in ihren nordirischen Niederlassungen nach Nordirland zu verbringen.

Beträgt der Zollsatz beim Verbringen aus dem restlichen VK mehr als Null oder übersteigt beim Verbringen aus einem anderen Drittstaat als dem VK nach Nordirland der EU-Zollsatz den vom VK erhobenen Zollsatz, so knüpft Art. 7 (1) Beschluss Nr. 4/2020 die Erteilung der Genehmigung an zusätzliche Bedingungen: nämlich die Erklärung des Antragstellers, dass er die Waren zur Überführung in den zollrechtlich freien Verkehr anmeldet; die Unbescholtenheit des Antragstellers im Rahme seiner Wirtschaftstätigkeit; und den Nachweis des Antragstellers, dass er über seine Buchführung eine ausreichende Kontrolle über den Verbleib und die Veräußerung der Waren zu gewährleisten imstande ist.

Im NIP sind somit bereits die wesentlichen Elemente und rechtlichen Konstrukte angelegt, die der Windsor-Rahmen modifiziert: die grundsätzliche Vermutung, dass Waren auf den EU-Binnenmarkt gelangen könnten, Ausnahmeregelungen von diesem Grundsatz und die Figur des „trusted traders“, dem unter bestimmten Umständen eine Erlaubnis erteilt werden kann und der dann Vereinfachungen genießt.⁴²

II. Rechtssystematische Stellung und Umfang des „Windsor-Rahmens“

Das als „Windsor-Rahmen“ bezeichnete Abkommen zur Änderung des NIP wurde am 27.02.2023 von Premierminister Sunak und Ratspräsidentin von der Leyen verkündet⁴³ und am 24.03.2023 vom Gemeinsamen Ausschuss für das Austrittsabkommen formal verabschiedet.⁴⁴ Der Windsor-Rahmen stellt keine Neuverhandlung des

⁴² Vgl. Hördt/Hornung, Windsor-Rahmen, S. 654.

⁴³ Siehe z. B. Zylbersztajn-Lewandowski, Deal.

⁴⁴ Siehe gemeinsame Erklärung des Außenministers des VK James Cleverly und des Vizepräsidenten der EU-Kommission Maroš Šefčovič, URL: <https://www.gov.uk/government/news/joint-statement-on-the-withdrawal-agreement-joint-committee-and-trade-and-cooperation-agreement-partnership-council-meetings-24-march->

NIP dar.⁴⁵ Vielmehr beruht er auf Art. 164 des Austrittsabkommens, der den Gemeinsamen Ausschuss begründet und diesem die Aufgabe zuweist, das Austrittsabkommen zu überwachen, für beide Seiten bindende⁴⁶ Beschlüsse und Empfehlungen zu verabschieden und das Abkommen ggf. zu ändern, insbesondere gem. Art. 164 (5) lit. d) Austrittsabkommen Korrekturen vorzunehmen, die sich nach Unterzeichnung als notwendig erwiesen. Die Befugnis des Ausschusses, das Abkommen solchermaßen zu korrigieren, endet mit Ablauf des Jahres 2024.⁴⁷ Da das NIP gem. Art. 182 Austrittsabkommen Bestandteil des Austrittsabkommens ist, erstrecken sich die Befugnisse des Gemeinsamen Ausschusses auch auf das NIP. Entsprechend finden sich die zentralen Änderungen des Windsor-Rahmens in Beschlüssen des Gemeinsamen Ausschusses. Angesichts der Vorgeschichte, in der das VK einseitig das NIP uminterpretierte und im Streit mit der EU lag, erscheint es bemerkenswert, dass eine Einigung, die von Beobachtern der politischen Beziehungen zwischen EU und VK als Indikator einer möglichen Entspannung diskutiert wird (s.u.), auf der Ebene einer befristeten Korrekturregelung erfolgt. In welchem Verhältnis zollrechtlicher Regelungsgehalt des Windsor-Rahmens und politische Bedeutungszuweisung stehen, wird im Fazit diskutiert.

Der „Windsor-Rahmen“ umfasst eine Reihe von Regelungen aus den Bereichen Zoll, Agrarlebensmittel, Arzneimittel, Mehrwert- und Verbrauchssteuern⁴⁸, von welchen in dieser Arbeit nur die zollrechtlichen Bestimmungen betrachtet werden. Das gesamte Rahmenwerk besteht aus den im Februar vereinbarten Beschlüssen und deren Formalisierung in einer Reihe von Dokumenten, die in der Ausgabe L 102 vom 17.04.2023 des Amtsblattes der EU veröffentlicht wurden.⁴⁹ Der Name „Windsor-Rahmen“ wird durch die Gemeinsame Erklärung Nr. 1/2023 der Union und des Vereinigten Königreiches⁵⁰, wonach das geänderte NIP fortan als Windsor-Rahmen bezeichnet werden kann, zur offiziellen Bezeichnung.

[2023?utm_medium=email&utm_campaign=govuk-notifications-to-pic&utm_source=736c0cb2-e385-4](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_23_1271), abgerufen am 21.07.2023.

⁴⁵ Vgl. Pressemitteilung der EU-Kommission: Questions and Answers: political agreement in principle on the Windsor Framework, a new way forward for the Protocol on Ireland / Northern Ireland, 27.02.2023, URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_23_1271, abgerufen am 22.07.2023.

⁴⁶ Art. 166 (2) Austrittsabkommen.

⁴⁷ Gemäß Art. 164 (5) lit. d) Austrittsabkommen endet die Korrekturfrist vier Jahre nach Ablauf des Übergangszeitraumes, der gem. Art. 126 Austrittsabkommen am 31.12.2020 endete.

⁴⁸ Priebe, „Windsor-Rahmen“, EuZW 08/2023, S. 347f.

⁴⁹ Felderhoff, Windsor-Rahmen, AW-Prax 06/2023, S. 145.

⁵⁰ ABI L 102 vom 17.04.2023, S. 87.

Folgende Elemente des Windsor-Rahmens betreffen Zollbestimmungen:

- Abschnitt 2, Artikel 5-16, des Beschlusses des Gemeinsamen Ausschusses Nr. 1/2023⁵¹, worin die Bedingungen und Verfahrensweisen für die vom VK nach Nordirland verbrachten Güter festgelegt werden, bei denen keine Gefahr besteht, dass sie in den Binnenmarkt der EU gelangen. Diese Regeln treten gem. Art. 16 Beschluss Nr. 1/2023 an die Stelle des Beschlusses Nr. 4/2020 des Gemeinsamen Ausschusses (s.o.). Diese Regelungen bilden das Herzstück der Zollregelungen des Windsor-Rahmens und werden im folgenden Abschnitt näher betrachtet.
- Empfehlung Nr. 1/2023 des Gemeinsamen Ausschusses⁵², worin der Ausschuss der EU und dem VK gemeinsame Maßnahmen zur Marktüberwachung und Durchsetzung der besonderen Regelungen empfiehlt, um die illegale Verbringung von Waren auf die Binnenmärkte der beiden Seiten zu verhindern. Diese Empfehlung zielt auch auf die Nutzung von Zolldaten des VK durch die EU und die Ermöglichung einer effektiven Zusammenarbeit der Zollbehörden ab.
- Gemeinsame Erklärung Nr. 2/2023 des Gemeinsamen Ausschusses⁵³, worin die EU und das VK gemeinsame Beratungen über für den Windsor-Rahmen relevante Waren abzuhalten, auch unter Hinzuziehung von Wirtschaftsbeteiligten, und sich aus der Anwendung des Rahmens ergebende Probleme in den bestehenden gemeinsamen Gremien zu lösen. Dieser Erklärung kann vor allem als politische Aussage gelesen werden, dass der Rahmen des Austrittsabkommens weiterhin als für die Zusammenarbeit zwischen EU und VK geeignet betrachtet und nicht in Frage gestellt wird.
- Einseitige Erklärung des Vereinigten Königreichs im Gemeinsamen Ausschuss vom 24.03.2023 über Marktüberwachung und Durchsetzung⁵⁴, worin das VK die Absicht erklärt, seine Marktüberwachung weiter auszubauen und zum Schutz des EU-Binnenmarktes einzusetzen sowie ohne die Einführung von Kontrollen an der irisch-nordirischen Grenze weiterhin Schmuggel und die Umgehung von Sanktionen bekämpfen zu wollen. Dies ist eine reine Absichtserklärung ohne Regelungsgehalt, worin das VK bekräftigt, seiner

⁵¹ ABI. L102 vom 17.04.2023, S. 66-72

⁵² ABI L 102 vom 17.04.2023, S. 84-85.

⁵³ ABI L 102 vom 17.04.2023, S. 91.

⁵⁴ ABI L 102 vom 17.04.2023, S. 93f.

Zuständigkeit zur Durchsetzung aus Art. 12 NIP nachzukommen.

- Einseitige Erklärung des Vereinigten Königreichs im Gemeinsamen Ausschuss vom 24.03.2023 über Ausfuhrverfahren für Waren, die aus Nordirland in andere Teile des Vereinigten Königreichs verbracht werden⁵⁵, worin das VK aufführt, in welchen Fällen der UZK auf Warensendungen von Nordirland in andere Teile des VK angewandt wird. Ausfuhrverfahren⁵⁶ kommen demnach ausschließlich in fünf Fällen zur Anwendung: 1. wenn die Waren sich in einem besonderen Verfahren gem. Art. 210 UZK (also Versand, Lagerung, Verwendung, Veredelung) befinden; 2. wenn die Waren sich gem. Art. 144 UZK in vorübergehender Verwahrung befinden; 3. wenn gemäß Art. 6 (1) S. 2 des geänderten NIP das Verbringen der Waren aufgrund internationaler Verpflichtungen der EU Verboten oder Beschränkungen unterliegt⁵⁷; 4. wenn Waren in das Ausfuhrverfahren des UZK innerhalb der Union überführt werden⁵⁸; und 5. wenn die Waren gem. Art. 221 UZK-IA einen Wert von 3000 EUR nicht übersteigen und für die Ausfuhr innerhalb der Union verpackt oder verladen werden.⁵⁹ Damit erzielte die britische Regierung einen wichtigen Erfolg, unterlagen zuvor doch alle Warensendungen von Nordirland nach Großbritannien dem Ausfuhrverfahren des UZK und war der innerbritische

⁵⁵ ABI L 102 vom 17.04.2023, S. 96.

⁵⁶ Art. 5 Nr. 16 lit. c), Art. 263ff. UZK; siehe Witte/Wolfgang, Lehrbuch, S. 424ff.

⁵⁷ So z. B. CITES zum Schutz bedrohter Tier- und Pflanzenarten, vgl. HM Government, Windsor Framework, S. 9, letzter Satz.

⁵⁸ Es erscheint zwar auf den ersten Blick redundant, zu regeln, dass das Ausfuhrverfahren des UZK zur Anwendung kommt, wenn die Waren in der Union in dasselbe überführt wurden. Jedoch ist dies vermutlich dem Status Nordirlands als britisches Zollgebiet, in dem EU-Zollrecht gilt, geschuldet. Ein z. B. in Irland eröffnetes Ausfuhrverfahren soll nicht auf dem Weg durch Nordirland in einen innerbritischen Warenverkehr unter der Ausnahmeregelung des Windsor-Rahmens verwandelt werden können.

⁵⁹ Dies betrifft Fälle, in denen infolge einer Befreiung von der Pflicht zur Gestellung aufgrund der Erlaubnis einer Zollanmeldung in Form einer Eintragung in der Buchführung des Anmelders gem. Art. 182 (3) UZK eine andere Zollstelle als die gem. Art. 159 (3) UZK grundsätzlich zuständige Zollstelle für die Überführung in das Ausfuhrverfahren zuständig ist. Gem. Art. 221 (2) Uabs. 2 UZK-IA ist bei Warensendungen mit einem Wert von höchstens 3000 EUR auch die Zollstelle für die Überführung in das Ausfuhrverfahren zuständig, die für den Ort des Ausgangs der Waren aus dem Zollgebiet der Union zuständig ist. Das wäre etwa eine britische Zollstelle im Hafen von Belfast, die als Ort des Ausgangs aus der Union gälte. Fall Nr. 5 der einseitigen Erklärung über Ausfuhrverfahren soll also sicherstellen, dass auch für Warensendungen unterhalb der Wertgrenze von 3000 EUR in Nordirland ein Ausfuhrverfahren nach dem UZK eröffnet werden muss, wenn diese zur Ausfuhr bestimmt sind.

Handel über die Irische See mit hohem bürokratischen Aufwand verbunden.⁶⁰

- Einseitige Erklärung des Vereinigten Königreichs im Gemeinsamen Ausschuss vom 24.03.2023 zur Stärkung der Durchsetzungsmaßnahmen für Waren, die als Paketpostsendungen aus einem anderen Teil des Vereinigten Königreichs nach Nordirland befördert werden⁶¹, worin das VK zum Schutze des EU-Binnenmarktes sich verpflichtet, in Zusammenarbeit mit den Postunternehmen Sendungsdaten zu erheben, die Zusammenarbeit der britischen und EU-Zollbehörden zu intensivieren und dadurch das Risiko zu verringern, dass britische Waren per Paketpost aus dem VK über Nordirland in den Binnenmarkt der EU gelangen.

Da die Umsetzung des Windsor-Rahmens noch andauert, werden vermutlich weitere Rechtsakte folgen. Zur Änderung des UZK-DA s.u.

III. Zollrechtliche Erleichterungen im Warenverkehr zwischen Großbritannien und Nordirland

1. Ziele und allgemeiner Regelungsgehalt

Mit dem Windsor-Abkommen war die Absicht verknüpft, die aus der Umsetzung und Anwendung des NIP erwachsenen Probleme zumindest teilweise zu lösen. Bestehende Regelungen zum Warenverkehr und zollrechtlichen Bestimmungen sollen reformiert und damit Handelshemmnisse ausgeräumt werden. Nachdem seit dem Brexit Übergangsregeln verlängert wurden und dies ein steter Zankapfel zwischen EU und VK war, setzten sich die beiden Seiten mit dem Windsor-Rahmen das Ziel, eine endgültige Lösung zu schaffen. Dabei besteht die große Herausforderung in der stets drohenden Politisierung der zollrechtlichen Vorschriften.⁶²

Die britische Regierung agiert, wie oben skizziert, in der Nordirland-Problematik unter (freilich weitgehend selbstgeschaffenem) hohem innenpolitischem Druck, da das NIP eng mit dem Friedensprozess in Nordirland verknüpft ist und dadurch eine Belastung der nordirischen Wirtschaft durch die offene Zollfrage und ihre politische Instrumentalisierung eine Gefährdung des Karfreitags-Abkommens von 1998 darstellt. Gegenüber dem britischen Parlament

⁶⁰ Vgl. HM Government, Windsor Framework, S. 9.

⁶¹ ABI L 102 vom 17.04.2023, S. 100.

⁶² Hördt/Hornung, Windsor-Rahmen, S. 653f.

präsentierte die britische Regierung den Windsor-Rahmen als Lösung, die der Wirtschaft Nordirlands sowohl einen von unnötigen Kontrollen befreiten Warenverkehr mit ihrem Hauptmarkt Großbritannien als auch einen privilegierten Zugang zum europäischen Binnenmarkt ermöglichte.⁶³ Zugleich gestand sie der EU zu, dass im Handel zwischen Nordirland und der Republik Irland weitergehende Grenzkontrollen notwendig würden, um dem berechtigten Interesse der EU am Schutz ihres Binnenmarktes vor illegal eingeführten Waren entgegen zu kommen.

Die EU-Kommission streicht bei der Vorstellung des Windsor-Rahmens drei gleichgewichtige Ziele heraus: 1. Eine erneute Bekräftigung ihrer vollen Unterstützung des Karfreitagsabkommens von 1998, mit dem der Frieden auf der irischen Insel gewahrt und gesichert werden soll; 2. die Schaffung dauerhafter Gewissheit und Berechenbarkeit für Privatleute und Unternehmen in Nordirland (gemeint ist hier offenbar die Rechtssicherheit und Beständigkeit der für die Region geschaffenen Regelungen); und 3. die Integrität der Binnenmärkte des VK und der EU zu bewahren. Zusammengefasst soll der Windsor-Rahmen im Zollbereich für britische Waren, die für Nordirland bestimmt sind, in vier Punkten neue Regeln schaffen: 1. Das „Trusted Trader Scheme“, also die Regelung für vertrauenswürdige Händler, soll auf einen größeren Personenkreis ausgeweitet werden. 2. Die Zollförmlichkeiten sollen vereinfacht werden. 3. Die Daten, die von „trusted traders“ bereitzustellen sind, werden reduziert. 4. Paketsendungen zwischen Privatleuten und durch vertrauenswürdige Beförderer werden einfacher gestaltet.⁶⁴

⁶³ Vgl. HM Government, Windsor Framework, S. 4-5.

⁶⁴ Siehe Factsheet der Europäischen Kommission, 27.02.2023, URL: <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/attachment/874613/Factsheet.pdf.pdf>, abgerufen am 07.06.2023.



Abbildung 1: Warenverkehr zwischen dem VK und Nordirland gemäß dem Windsor-Rahmen⁶⁵

Die „vertrauenswürdigen Händler“ bzw. „trusted traders“ sollen beim Transport von Waren von Großbritannien nach Nordirland „grüne Fahrspuren“ bzw. „green lanes“ nutzen dürfen, wenn die Waren ausschließlich für Nordirland bestimmt sind, und dort in den Genuss reduzierter Kontrollen und Datensätze kommen.⁶⁶ Dazu werden die für Nordirland bestimmten Waren mit entsprechender Aufschrift gekennzeichnet. Die Vereinfachungen gelten nicht für Waren, bei denen davon ausgegangen wird, dass sie nach ihrer Verbringung nach Nordirland in den EU-Binnenmarkt gelangen könnten – für diese sind „rote Fahrspuren“ bzw. „red lanes“ vorgesehen und nach wie

⁶⁵ Urheber: Marcin Szczepański, siehe Szczepański, Windsor Framework, S. 7.

⁶⁶ Der reduzierte Datensatz umfasst 21 Datenelemente gegenüber 80 bei einer Standard-Zollanmeldung, Hördt/Hornung, Windsor-Rahmen, S. 654.

vor die vollständigen Zollformalitäten erforderlich.⁶⁷ Durch diese Regelung verdeutlicht die EU, dass trotz des Ziels, die Warenflüsse nach Nordirland zu vereinfachen, die Sicherheit des EU-Binnenmarkts Priorität besitzt, wenn ein Verbringen der Waren in die EU nicht ausgeschlossen werden kann.⁶⁸

2. Kriterien für das Nichtbestehen der Gefahr, dass Waren auf den Binnenmarkt der EU gelangen

Art. 6 Beschluss 2023/819 ändert zunächst die Regeln für die Bestimmung einer gewerblichen Veredelung, die weiterhin nicht vorliegen darf, um eine Ware ohne Zollabfertigung vom Rest des VK nach Nordirland verbringen zu dürfen. Wie bereits Art. 2 Beschluss Nr. 4/2020 vorsah, wird auch gemäß Art. 6 Beschluss 2023/81 eine gewerbliche Veredelung nicht angenommen, wenn eine von zwei Bedingungen erfüllt ist. Die neue Bestimmung ist dabei weitgehend identisch mit der Vorgängerregelung. Zum einen wird die Veredelung als nicht gewerblich betrachtet, wenn der Anmelder zum zollrechtlich freien Verkehr, auch in Vertretung, im Vorjahr einen Jahresumsatz von weniger als 2 Millionen GBP erzielte (Art. 6 lit. a) Beschluss 2023/819). Der zulässige Jahresumsatz betrug zuvor gemäß Art. 2 lit. a) Beschluss Nr. 4/2020 500.000 GBP. Mit der Erhöhung des zulässigen Umsatzes ist der Kreis derjenigen, die eine nichtgewerbliche Veredelung geltend machen können, beträchtlich ausgeweitet worden: Die britische Regierung schätzt, dass 4/5 der britischen Unternehmen, die mit Nordirland handeln, nunmehr automatisch unter die Umsatzhöchstgrenze fallen.⁶⁹

Abgesehen von der Höhe des Umsatzes ist der Wortlaut der neuen Regelung identisch mit der alten. Weiterhin muss die Anmeldung der Waren zum zollrechtlich freien Verkehr (Art. 201 UZK) und nicht zu einem anderen Zollverfahren erfolgen. Weitere Voraussetzungen müssen nicht vorliegen. Zum anderen sah Art. 2 lit. b), i)-v) Beschluss Nr. 4/2020 und sieht nunmehr Art. 6 lit. b), i)-v) Beschluss 2023/819 vor, dass Veredelungsvorgänge zu bestimmten Zwecken, die in Nordirland durchgeführt werden, nicht als gewerbliche Veredelungen betrachtet werden. Unverändert bleibt die Veredelung von Lebensmitteln, die für Verbraucher im VK bestimmt sind, nicht gewerblich. Art. 6 lit. b) Beschluss 2023/819 fügt in den Nummern

⁶⁷ Vgl. Factsheet der Europäischen Kommission, 27.02.2023, URL: <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/attachment/874613/Factsheet.pdf>, abgerufen am 07.06.2023; Felderhoff, Windsor-Rahmen, S. 145.

⁶⁸ Hördt/Hornung, Windsor-Rahmen, S. 655.

⁶⁹ HM Government, Windsor Framework, S. 8.

ii)-v) (Bauzwecke, Gesundheits- und Pflegedienstleistungen, Veredelung ohne Profitorientierung, Futtermittel) im Vergleich zur Vorgängerregelung jeweils hinzu, dass nicht nur der Einführer (entspricht dem Anmelder) selbst die Veredelung vornehmen darf, sondern auch eine „nachgeordnete Stelle“ (englisch „subsequent entity“) in Nordirland. Dabei wird der Begriff „eine nachgeordnete Stelle“ von den britischen Behörden so ausgelegt, dass der Einführer nach Nordirland die Ware an genau ein nachgelagertes Glied in der Wertschöpfungskette weitergeben darf.⁷⁰ Auch durch diese Änderung ist der Kreis derjenigen Einführer, die eine nichtgewerbliche Veredelung geltend machen dürfen, und der Kreis der Nutzer entsprechender Waren erweitert worden. Ansonsten ist auch Art. 6 lit. b) Beschluss 2023/819 identisch zur Vorgängerregelung Art. 2 lit. b) Beschluss Nr. 4/2020. In den genannten Wirtschaftsbereichen soll es Unternehmen möglich sein, Waren aus dem VK für ihre Tätigkeit in Nordirland ohne Zollformalitäten zu beziehen.

Der Windsor-Rahmen sieht außerdem eine weitere Ausweitung des Kreises der Unternehmen, denen eine Genehmigung zum Verbringen unbedenklicher Waren erteilt werden kann, vor, indem nun auch Unternehmen diese Genehmigung erhalten können, die keinen festen Geschäftssitz in Nordirland unterhalten.⁷¹ In Art. 6 lit. a) Beschluss Nr. 4/2020 wurde für die Erteilung der Genehmigung kumulativ entweder i) ein fester Geschäftssitz und die Niederlassung in Nordirland oder ii) ein fester Geschäftssitz und eine indirekte Zollvertretung⁷² in Nordirland sowie die Abwicklung der Zollvorgänge im VK gefordert. Im Windsor-Rahmen werden durch Art. 10 lit. a) Beschluss Nr. 1/2023 nun die zwei Alternativen i) und ii) neu festgesetzt: Alternative i) entspricht der alten Regelung, der zufolge das Unternehmen in Nordirland niedergelassen sein oder einen festen Geschäftssitz unterhalten muss, während Alternative ii) zufolge das Unternehmen in einem anderen Teil des VK niedergelassen sein, über indirekte Zollvertretung in Nordirland verfügen und deren Aufzeichnungen im VK den Behörden zur Verfügung stehen müssen.

Art. 7 Beschluss Nr. 1/2023 legt entsprechende Beurteilungskriterien für die Annahme fest, dass eine Gefahr des Verbringens in den EU-Binnenmarkt besteht.⁷³ Waren, die unter Art. 6 Beschluss Nr. 1/2023 fallen, also nicht gewerblich veredelt sind, gelten als unbedenklich. Mit Ausnahme von Konsumgütern können nur nicht

⁷⁰ Vgl. Richtlinien der britischen Regierung für das Verbringen von Waren nach Nordirland, URL: <https://www.gov.uk/guidance/check-if-you-can-declare-goods-you-bring-into-northern-ireland-not-at-risk-of-moving-to-the-eu>, Fassung vom 30.06.2023, abgerufen am 03.08.2023.

⁷¹ HM Government, Windsor Framework, S. 8.

⁷² Art. 18 (1) S 2 UZK.

⁷³ Vgl. Hördt/Hornung, Windsor-Rahmen, S. 654f.

gewerblich verarbeitete Waren durch vertrauenswürdige Händler mit vereinfachten Anforderungen an die Zollformalitäten verbracht werden. Für nichtgewerblich veredelte Waren gilt, dass das Risiko eines anschließenden Verbringens in die EU nicht besteht, wenn diese aus einem anderen Teil des Vereinigten Königreichs nach Nordirland verbracht werden und der zu entrichtende Zoll null beträgt, oder der vertrauenswürdigen Händler über eine Genehmigung für die vereinfachte Einfuhr für ein Konsumgut verfügt, das zum Verkauf an Endverbraucher im VK bestimmt ist.⁷⁴ Weiterhin ist dies auch bei Waren anzunehmen, die mittels Paketversand nach Nordirland gelangen, wenn das Packstück höchstens 31,5 kg wiegt oder bei einem Handelsgeschäft zwischen Privatleuten eine einzelne Ware mit einem Gesamtgewicht von maximal 100 kg verschickt wird, oder von einem gem. Art. 12 Beschluss Nr. 1/2023 zugelassenen Beförderer an eine Privatperson mit Wohnsitz in Nordirland geschickt wird und für den persönlichen Gebrauch bestimmt ist.⁷⁵

Bei Waren, die auf direktem Weg von außerhalb der EU und nicht aus dem Vereinigten Königreich nach Nordirland verbracht werden, geht der Windsor-Rahmen dann nicht von einer Gefahr der Weiterverbringung in die EU aus, wenn der nach dem Zolltarif des VK zu entrichtende Zoll nicht günstiger ist als der nach dem Gemeinsamen Zolltarif der EU zu entrichtende Zoll.⁷⁶ Dasselbe gilt, wenn ein vertrauenswürdiger Händler die Ware aus einem Drittland zum Verkauf an Endverbraucher in Nordirland einführt und die Differenz zwischen dem nach dem Zolltarif der EU und dem Zolltarif des VK fälligen Zolls geringer ist als 3 % des Zollwertes der Ware.⁷⁷

Die Regelung zu unbedenklichen Gütern und Zollerleichterungen sollen gem. Art. 23 (4, 5) Beschluss Nr. 1/2023 ab 30. September 2023 in Kraft treten, sofern das VK und die EU entsprechende Erklärungen über die Bereitstellung der erforderlichen Voraussetzungen abgegeben haben. Es ist davon auszugehen, sofern nicht ein politischer Umschwung im VK eintritt, dass dies erfolgen wird. Die EU hat bereits mit Annahme des Windsor-Rahmens Ende März 2023 Änderungen des UZK-DA erlassen, die den Windsor-Beschluss umsetzen, und somit in das Zollrecht der EU eingeschrieben. Die britische Regierung stellt Wirtschaftsbeteiligten regelmäßig aktualisierte Informationen über die Umsetzung des Windsor-Rahmens zur Verfügung: Die Umsetzung soll in Schritten bis 2025 erfolgen, die „green lanes“ sollen ab 30. September 2023 im Rahmen

⁷⁴ Art. 7 (1) lit. a) ii) Beschluss Nr. 1/2023.

⁷⁵ Art. 7 (1) lit. a) iii) Beschluss Nr. 1/2023.

⁷⁶ Art. 7 (1) lit. b) i) Beschluss Nr. 1/2023.

⁷⁷ Art. 7 (1) lit. b) ii) Beschluss Nr. 1/2023.

der neuen Regeln für den Binnenmarkt des VK für bestimmte Güter und ab 30. September 2024 für alle Güter umgesetzt sein.⁷⁸

Mit der DelVO (EU) 2023/1128 vom 24.03.2023 erließ die Europäische Kommission Änderungen des UZK-DA, um die Zollförmlichkeiten beim Versand von Waren und Postsendungen zwischen Nordirland und dem Rest des VK zu vereinfachen.

In Art. 1 Nr. 55 UZK-DA wird die Rechtsfigur des „vertrauenswürdigen Händlers“ und in Art. 1 Nr. 56 UZK-DA die Rechtsfigur des „zugelassenen Beförderers“ eingeführt. Den „vertrauenswürdigen Händler“, englisch „trusted trader“, definiert Art. 1 Nr. 55 UZK-DA künftig als Wirtschaftsbeteiligten, der sich in Besitz einer Erlaubnis nach Art. 9-11 des Beschlusses Nr. 1/2023 des Gemeinsamen Ausschusses (2023/819) befindet.⁷⁹

Für Waren in Paketsendungen aus dem VK nach Nordirland wird die Abgabe einer summarischen Eingangsanmeldung nach Art. 127 UZK zukünftig nicht mehr notwendig sein, da Art. 104 (1) UZK-DA um weitere Tatbestände ergänzt wird.⁸⁰

Mittels Ergänzung der Art. 138 und 141 UZK-DA um entsprechende Tatbestände gelten Waren in Paketsendungen aus dem VK nach Nordirland als zum zollrechtlich freien Verkehr angemeldet, wenn sie die Grenze zwischen Nordirland und dem restlichen VK überqueren.⁸¹

Der „vertrauenswürdige Händler“ darf gem. dem neu geschaffenen Art. 143b UZK-DA Waren, bei denen kein Risiko eines Eingehens in den EU-Binnenmarkt besteht, mit einem reduzierten Datensatz zum zollrechtlich freien Verkehr anmelden und dies gem. dem neugeschaffenen Abs. 1a in Art. 150 UZK-DA auch dann durch Anschreibung in seiner Buchführung tun, wenn er nicht alle Voraussetzungen gem. Art. 150 (1) UZK-DA, Art. 39 lit. a), b), d) UZK erfüllt.⁸²

⁷⁸ <https://www.gov.uk/government/collections/the-windsor-framework-further-detail-and-publications#full-publication-update-history>, abgerufen am 06.08.2023.

⁷⁹ Art. 1 (1) DelVO (EU) 2023/1128.

⁸⁰ Art. 1 (2) DelVO (EU) 2023/1128.

⁸¹ Art. 1 (3, 4) DelVO (EU) 2023/1128.

⁸² Art. 1 (6,7) DelVO (EU) 2023/1128.

IV. Die Regelungen des Windsor-Rahmens zur Tätigkeit der Zollbehörden

1. Zugriff auf IT-Systeme und Risikoanalysen

Für die Durchführung und Überwachung der Zollvorschriften sind die britischen Zollbehörden zuständig.⁸³ Der Schutz des EU-Binnenmarktes soll dadurch sichergestellt werden, dass EU-Behörden zwecks der Erstellung von Risikobewertungen Echtzeitzugang zu den Zoll Daten des VK erhalten und dass die Einhaltung der Regeln durch vertrauenswürdige Händler und zugelassene Beförderer lückenlos überwacht wird.⁸⁴ Es erscheint allerdings fraglich, wie lückenlos eine Überwachung angesichts begrenzter personeller und technischer Ressourcen ausfallen kann. Fraglich ist weiter, ob die bereitgestellten Daten eine ausreichende Grundlage für eine Risikoanalyse bieten. Risikoanalysen stützen sich u. a. auf Daten zu Empfänger und Versender, Warenart und Transportweg. Es wird sich erweisen müssen, ob anhand der bereitgestellten reduzierten Datensätze⁸⁵ ausreichend treffsichere Analysen zur Unterbindung unzulässigen Verbringens aus Nordirland auf den EU-Binnenmarkt möglich sind.

Im Rahmen dieser Arbeit waren keine näheren Informationen über die noch laufende Umsetzung dieser Anforderung zu erlangen. Jedoch hat das VK die rechtliche Grundlage für den Zugriff der EU-Zollbehörden auf britische Zoll Daten geschaffen. Mit Wirkung vom 30.06.2023 ermächtigte das britische Parlament die britische Zollbehörde HMCR, Informationen an EU-Vertreter weiterzugeben, die für die Erfüllung von Verpflichtungen des VK in Bezug auf den Windsor-Rahmen notwendig sind.⁸⁶

2. Kooperation und Informationsaustausch

Die EU und das VK vereinbarten, dass die Einhaltung der Regelungen für „trusted traders“ von den zuständigen Zollbehörden des Vereinigten Königreichs überwacht und sichergestellt wird. Die Behörden des Vereinigten Königreichs sollen dabei ihre Arbeitsweise mit

⁸³ Art. 12 (1) NIP.

⁸⁴ Vgl. Factsheet der Europäischen Kommission, 27.02.2023, URL: <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/attachment/874613/Factsheet.pdf>, abgerufen am 07.06.2023; Felderhoff, Windsor-Rahmen, S. 145.

⁸⁵ Siehe DelVO (EU) 2023/1128 Anhang I.

⁸⁶ Windsor Framework (Disclosure of Revenue and Customs Information) Regulations 2023 (UK Statutory Instrument 2023 No. 623).

der EU abstimmen.⁸⁷ Gemäß Art. 14 (1) Beschluss Nr. 1/2023 soll das VK dem EU monatliche Angaben über Mengen und Werte der nach Nordirland verbrachten Güter übermitteln. Diese Angaben sind am 15. des Folgemonats fällig und elektronisch zu übermitteln.⁸⁸ Auf Verlangen der EU, aber mindestens zweimal jährlich, übermittelt das VK aggregierte Daten, die auch die Anzahl der angenommenen, abgelehnten und widerrufenen Erlaubnisse für vertrauenswürdige Händler und deren Geschäftssitz enthalten müssen.⁸⁹

Unter bestimmten Voraussetzungen können die Vereinfachungen des Windsor-Rahmens ausgesetzt werden. Diese Möglichkeit steht der EU offen, wenn das VK der EU keinen Zugang zu den IT-Systemen und Datenbanken des Zolls des Vereinigten Königreichs einräumt, so dass die Überwachung der Regeln nicht möglich ist, oder wenn das VK seinen Verpflichtungen hinsichtlich der „vertrauenswürdigen Händler“ nicht nachkommt.⁹⁰ Hierdurch soll die EU rasch reagieren können, wenn die Integrität des EU-Binnenmarkts gefährdet erscheint. Falls die Regelung für „vertrauenswürdige Händler“ ausgesetzt werden sollte, ist es nicht mehr möglich, Waren zwischen Großbritannien und Nordirland mit den Zollerleichterungen des Windsor-Rahmens zu verbringen. Dann sind für den gesamten Warenverkehr wieder alle Zollvorschriften zu erfüllen, wie sie für Waren gefordert sind, bei denen das Risiko des Verbringens auf den EU-Binnenmarkt besteht.⁹¹

Die EU hat also bei der Abfassung des Windsor-Rahmens Vorsicht walten lassen und sich vorbehalten, im Falle, dass das VK nicht kooperiert, die gewährten Vereinfachungen zurückzunehmen. Darin kommen die Erfahrungen mit dem VK seit 2020 zum Ausdruck, dass die Regeln des Brexit-Abkommens häufig eigenwillig ausgelegt wurden. Durch die Verankerung von Reaktionsmöglichkeiten und die Festlegung recht klarer Kriterien für deren Anwendung etabliert der Windsor-Rahmen einen eindeutigen Entscheidungsmechanismus, der es der EU erspart, im Falle des Fehlverhaltens des VK aufwändige Erwägungen anstellen zu müssen und dem VK Entscheidungssicherheit beschert.

⁸⁷ Hördt/Hornung, Windsor-Rahmen, S. 655.

⁸⁸ Art. 14 (2, 3) Beschluss Nr. 1/2023.

⁸⁹ Art. 14 (4) Beschluss Nr. 1/2023.

⁹⁰ Art. 15 (2) Beschluss Nr. 1/2023.

⁹¹ Hördt/Hornung, Windsor-Rahmen, S. 655.

C) Fazit

Ob sich der Windsor-Rahmen bewährt, darüber ist ein Urteil erst in den kommenden Monaten und Jahren wirklich möglich. Daher kann sich eine Bewertung vorläufig nur an den Erwartungen orientieren, die in das neue Regelwerk zum innerbritischen Handel gesetzt werden. Mit den Anpassungen des Windsor-Rahmens verband sich auf britischer Seite die Hoffnung, die durch den Brexit und das Nordirland-Protokoll geschaffenen Probleme im besten Falle zu lösen, zumindest aber unter Kontrolle zu bringen und eine weitere Eskalation des innenpolitischen Streits im VK zu verhindern. Die EU sieht in der Einigung die Chance, das Verhältnis zum VK, das in den beiden Jahren nach dem Brexit von steten Nachverhandlungen und Zurückgehen hinter getroffene Vereinbarungen durch die britische Regierung geprägt war, zu stabilisieren. Ob das gelingen kann, ist fraglich.

Das Windsor-Abkommen hat im Wesentlichen die Verfahren des Nordirland-Protokolls modifiziert. Das Protokoll selbst bleibt in Kraft, da die Sonderstellung Nordirlands an sich nicht aufgehoben wurde und in absehbarer Zeit wohl auch nicht aufgehoben werden wird. Dazu müsste letztlich der Nordirland-Konflikt aufgelöst werden, was jenseits des Erwartbaren steht. Zu festgefahren erscheint der innerbritische und gesamtirische politische Konflikt zwischen den Verfechtern des Verbleibs Nordirlands im Vereinigten Königreich und den Verfechtern eines gesamtirischen Staates, wie ihn Art. 2 der Irischen Verfassung fest schreibt. Das Karfreitagsabkommen von 1998 hat die jahrzehntelangen *troubles* beendet, aber der Frieden auf der irischen Insel erscheint immer noch prekär. Die Furcht vor einem Wiederaufflammen bewaffneter Konflikte in Nordirland bestimmt dabei das politische Handeln. Die Drohung einer Eskalation steht im Hintergrund des politischen Diskurses der beteiligten Parteien. Damit haben Auseinandersetzungen um den Warenverkehr mit Nordirland durchaus das Potenzial, den Friedensprozess zu gefährden.⁹²

Es sind somit nicht die zoll- und handelsrechtlichen Regelungen des NIP und des Windsor-Rahmens an sich, die problematisch werden können, sondern der Umstand, dass ihnen eine große Symbolkraft für die politische Stellung Nordirlands zugesprochen wird. Die DUP, größte unionistische Partei im nordirischen Regionalparlament, die seit den Parlamentswahlen vom Mai 2022, bei denen die nationalistische Sinn Féin als stärkste Kraft hervorgegangen war, die

⁹² So das Ergebnis von Farid, Gefährdung, S. 30.

Bildung einer nordirischen Regierung blockiert⁹³, lehnt den Windsor-Rahmen mit zunehmend schärfer werdender Sprache ab.⁹⁴ Die DUP fordert die Abschaffung der Zollgrenze in der Irischen See⁹⁵, und ein prominentes Mitglied der DUP erklärte kürzlich nach dem Bericht des House of Lords zum Windsor-Rahmen, dieser habe keinen der sieben Punkte erfüllt, die nach Ansicht der DUP eine Nordirland-Lösung erfüllen müsste.⁹⁶ Der parlamentarische Rückhalt für den Windsor-Rahmen im House of Commons ist überaus groß: Vor allem die wenige Abgeordneten DUP verweigerten die Zustimmung, während die überwältigende Mehrheit der Abgeordneten mit Ja gestimmt hatte.⁹⁷ Doch in Nordirland können die DUP und andere unionistische Parteien seit Monaten die verfassungsmäßig vorgeschriebene Zusammenarbeit mit der katholischen Sinn Féin verweigern. An der Ablehnung jeglichen Einflusses der EU auf britische Belange, wie sie das NIP festschreibt, wird sich auf absehbare Zeit nichts ändern.

Im Hinblick auf das Verhältnis von EU und VK bewertet Torsten Riecke den Abschluss des Windsor-Rahmens skeptisch: Nicht der Wunsch nach einer neuen Freundschaft zwischen dem VK und der EU habe Premierminister Sunak zum Abschluss bewogen, sondern die Vermeidung weiteren Streits oder gar eines Handelskrieges mit der Union, und innenpolitisch wie auch im Verhältnis zu den europäischen Nachbarn seien neue Konflikte vorprogrammiert.⁹⁸ Nicolai von Ondarza dagegen betont, dass der erfolgreiche Beschluss des Windsor-Rahmens sowohl einen Sieg des pragmatischen Flügels der britischen Konservativen über die harten *Brexiteers* darstelle wie auch das Potenzial habe, den Zustand des Dauerstreits nach dem Brexit zu beenden und einen Auftakt zur Normalisierung der Beziehungen zwischen der EU und dem VK zu bilden.⁹⁹ Auch Steve Peers hebt aus britischer Perspektive die Fokussierung des Windsor-Rahmens auf die Lösung konkreter Sachprobleme anstelle der abstrakt-theoretischen Aushebelung der ungeliebten Weitergeltung von EU-Recht in Nordirland hervor und wertet das pragmatische Politikmanagement durch Premierminister Rishi Sunak durchaus

⁹³ Crozier, Stormont talks, BBC 27.07.2023.

⁹⁴ McClafferty, Windsor Framework, BBC 05.08.2023.

⁹⁵ Punkt 3 der „sieben Tests“, die eine Regelung zu Nordirland aus Sicht der DUP bestehen muss, siehe: <https://mydup.com/news/dup-leader-announces-seven-tests-for-hmg-plans-on-ni-protocol>, abgerufen am 05.08.2023.

⁹⁶ <https://mydup.com/news/report-proves-problems-have-not-been-settled-by-windsor-framework>, 25.07.2023, abgerufen am 05.08.2023.

⁹⁷ Siehe das Abstimmungsergebnis vom 22.03.2023 unter: <https://votes.parliament.uk/Votes/Commons/Division/1504>, abgerufen am 06.08.2023.

⁹⁸ Riecke, Gegen den Strich, S. 98-103.

⁹⁹ Ondarza, EU und Vereinigtes Königreich, S. 2f.

positiv – vor allem im Vergleich mit der Bilanz, die Boris Johnson und Liz Truss hinterlassen hatten.¹⁰⁰ Hördt und Hornung schließlich kommen in der jüngsten für diese Arbeit gesichteten Publikation ebenfalls zu einem gemischten Ergebnis: Zwar beruhige der Windsor-Rahmen mit seinen praktischen Regelungen die Spannungen zwischen London und Brüssel, aber in der unterschiedlichen Wahrnehmung der „Stormont-Bremse“, also des Interventionsrechts des nordirischen Parlaments, und im aktuellen britischen Gesetzentwurf, der im VK noch geltendes Recht für unwirksam erklären soll, stecke großes Konfliktpotenzial.¹⁰¹ Trotz unterschiedlicher Gewichtung kommen die genannten Autoren alle zu dem Schluss, dass mit dem Windsor-Rahmen die EU und das VK zwar ein konstruktives Abkommen erzielt haben, dieses aber rasch wieder zunichte gemacht werden könne.

Die handelspolitischen und zollrechtlichen Regelungen des Windsor-Rahmens müssen im Lichte dieser ersten Bewertungen der politischen Folgen des Windsor-Rahmens nicht zuletzt daraufhin bewertet werden, ob sie geeignet sind, weitere Auseinandersetzungen zwischen der EU und dem VK zu vermeiden. Ist für den Fall, dass der Windsor-Rahmen Bestand hat, Pessimismus auch bei den zollrechtlichen Regelungen angebracht, die einen für die EU sicheren Warenverkehr innerhalb des britischen Staatsgebietes garantieren sollen?

Über die Funktionsfähigkeit der „grünen“ und „roten“ Grenzübergänge vom VK nach Nordirland kann kein Urteil fallen, denn sie sollen erst ab Oktober 2023 eingerichtet werden. Jedoch weist ein kürzlich ergangener Bericht des britischen House of Lords, der dem Windsor-Rahmen insgesamt attestiert, Belastungen der Wirtschaft durch das NIP auszuräumen, darauf hin, dass Container und Lastwagen, die sowohl unbedenkliche wie risikobehaftete Waren enthalten („groupage“), die vollständigen Zollformalitäten durchlaufen müssten und dies für die betroffenen Unternehmen die Vorteile des erleichterten Verfahrens zunichte machen könnte.¹⁰² Stellt dies ein Problem dar, das durch Aufwand in der Logistik umgangen werden könnte, sieht die Stellungnahme des House of Lords ein grundsätzliches Problem in „regulatorischer Divergenz“, also der Auseinanderentwicklung von britischem und EU-Recht. Nordirische Unternehmen befürchteten, sich in Zukunft in einem juristischen „Niemandland“ zwischen EU und VK wiederzufinden¹⁰³ – was dem

¹⁰⁰ Vgl. Peers, Windsor Framework, insb. letzter Absatz.

¹⁰¹ Hördt/Hornung, Windsor-Rahmen, S. 652f.

¹⁰² Campbell, Windsor Framework, BBC 25.07.2023.

¹⁰³ Ebd.

erklärten Ziel des Windsor-Rahmens, Rechtssicherheit für nordirische Wirtschaftsbeteiligte zu schaffen, zuwiderliefe.

Ob tatsächlich, wie der Bericht des House of Lords andeutet, die Nichtberücksichtigung von „groupage“ ein Versäumnis war oder mit der Absicht vom Gesetzgeber nicht berücksichtigt wurde, dem unzulässigen Verbringen auf den EU-Binnenmarkt kein Einfallstor in Form gemischter Sendungen zu bieten, kann hier mangels Informationen nicht entschieden werden. Die Wirkung der Regelung ist eindeutig: Die Beschränkung der Zollvereinfachungen auf ausschließlich für Nordirland bestimmte zusammengestellte Warensendungen ordnet Erleichterungen des Handels einer größeren Kontrollsicherheit unter.

Schwerer wiegt der vom House of Lords aufgezeigte mögliche Verlust der Rechtssicherheit. Im ohnehin angespannten politischen Klima Nordirlands bedeutete ein Zerfasern der lange überfälligen, jetzt gefundenen Einigung zwischen dem VK und der EU in divergierende Regelungen einen weiteren möglichen Anlass zur erneuten Eskalation. Die in Nordirland „ineinandergeschobenen“ Rechtssysteme des VK und der EU erfordern daher stete kooperative Pflege. Konflikte über die Anwendung der „grünen“ Fahrspuren, der Auslegung der Erfordernisse zur Erteilung einer Erlaubnis als „vertrauenswürdiger Händler“, des Datenzugriffs der EU-Behörden auf britische Zollanmeldungen und andere Regelungen des Windsor-Rahmens könnten zur Aktivierung der Stormont-Bremse oder gar einer Aufkündigung der Zusammenarbeit führen. Die grundlegende Paradoxie der nordirischen Situation kann der Windsor-Rahmen mit seiner Anpassung von Verfahrensregeln nicht beseitigen. Die EU und das VK werden sich voraussichtlich noch lange Zeit in einem problematischen Miteinander einrichten und weitere Lösungen wie den Windsor-Rahmen finden müssen. Keep calm and carry on.

Quellen- und Literaturverzeichnis

Bujard, Birgit: Die Europäische Union und das Vereinigte Königreich, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2022. Baden-Baden 2022, S. 423-430

Campbell, John: Windsor Framework is an improvement on protocol but problems remain, Lords say, BBC News 25.07.2023, URL: <https://www.bbc.com/news/uk-northern-ireland-66290927>, abgerufen am 04.08.2023

Crozier, Ramona: Stormont talks: DUP leader 'hopeful' of progress for return to power sharing, BBC News, 27.07.2023, URL: <https://www.bbc.com/news/uk-northern-ireland-66314924>, abgerufen am 04.08.2023

Cuyvers, Armin: Balancing sovereignty, trade and Northern Irish peace: Free movement of goods post-Brexit, in: Kainer, Friedemann/Repasi, René (Hg.): Trade Relations after Brexit. Baden-Baden 2019, S. 181-212

Elvert, Jürgen: Geschichte Irlands. München 1993

Farid, Jonas: Gefährdung des Friedensprozesses durch die zollrechtlichen Regelungen des Nordirland-Protokolls. Diplomarbeit, Hochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung, Fachbereich Finanzen, Münster 2021

Felderhoff, Kai Henning: Windsor-Rahmen: Dokumente veröffentlicht, in: AW-Prax 06/2023, S. 145-148

Herrmann, Christoph/Abel, Patrick: Art. 132c, EU27-Vereinigtes Königreich Großbritannien und Nordirland, in: Krenzler, Horst Günther/Herrmann, Christoph/Niestedt, Marian (Hg.): EU-Außenwirtschafts- und Zollrecht. München, 20. Ergänzungslieferung September 2022

HM Government: The Windsor Framework: a new way forward. Presented to Parliament by the Prime Minister and Minister for the Union by Command of His Majesty, February 2023, URL: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1138989/The_Windsor_Framework_a_new_way_forward.pdf

Hördt, Michael/Hornung, Leander: Der Windsor-Rahmen, in: EuZW 14/2023, S. 652-660

Hördt, Michael/Hornung, Leander/O'Brien, Killian: Der Anfang vom Ende? Das (finale) Brexitabkommen und seine Auswirkungen auf Irland, Teil 1: Institutioneller Rahmen und Dienstleistungen, in:

Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht (EuZW) 10/2021, S. 430-438

Hördt, Michael/Hornung, Leander/O'Brien, Killian: Der Anfang vom Ende? Das (finale) Brexitabkommen und seine Auswirkungen auf Irland, Teil 2: Warenverkehrsfreiheit, Zoll und Marktzugang, in: Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht (EuZW) 11/2021, S. 472-480

Kainer, Friedemann: § 26 Brexit, Nordirland und der Backstop: die besondere Herausforderung, in: Kramme, Malte/Baldus, Christian/Schmidt-Kessel, Martin (Hg.): Brexit. Privat- und wirtschaftsrechtliche Folgen. 2. Aufl. Baden-Baden 2020, S. 653-687

Karpenstein, Ulrich/Terhechte, Jörg Philip: Unionsrechtliche Rahmenbedingungen des TCA, in: Kübek, Gesa/Tams, Christian J./Terhechte, Jörg Philip (Hg.): Handels- und Zusammenarbeitsabkommen EU/VK. Baden-Baden 2022, S. 49-64

Krenzler, Horst Günther/Herrmann, Christoph/Niestedt, Marian (Hg.): EU-Außenwirtschafts- und Zollrecht. München, 20. Ergänzungslieferung September 2022

McClafferty, Enda: Is the Windsor Framework now a Windsor knot?, BBC News, 05.08.2023, URL: <https://www.bbc.com/news/uk-northern-ireland-66408557>, abgerufen am 05.08.2023

Meurer, Friedebert: Die Macht der nordirischen DUP. Deutschlandfunk, 01.11.2018, URL: <https://www.deutschlandfunk.de/grossbritannien-und-brexit-die-macht-der-nordirischen-dup-100.html>, abgerufen am 14.07.2023

Mielken, Arne: Brexit 2022. Was sich bei der Einfuhr nach Großbritannien ändert – aus Zollsicht, in: AW-Prax 01/2022, S. 24-27.

Müller-Ibold, Till/Herrman, Christoph: Die Entwicklung des Europäischen Außenwirtschaftsrechts (2020-2022) Teil 1, in: Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht (EuZW) 33. Jg. 2022, H. 22, S. 1029-1036

Ondarza, Nicolai von: Vom Brexit zum Bregret? Britische Wirtschaft und Politik drei Jahre nach dem EU-Austritt, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ), 17.03.2023, URL: <https://www.bpb.de/shop/zeitschriften/apuz/vereinigtes-koenigreich-2023/519168/vom-brexit-zum-bregret/>, abgerufen am 18.05.2023

Ondarza, Nicolai von: EU und Vereinigtes Königreich nach dem Windsor-Abkommen: Ein neuer Frühling in den Beziehungen?, in: Stiftung Wissenschaft und Politik – Kurz gesagt, 27.03.2023, URL: <https://www.swp-berlin.org/publikation/eu-und-vereinigtes->

[koenigreich-nach-dem-windsor-abkommen-ein-neuer-fruehling-in-den-beziehungen](#), abgerufen am 18.05.2023

Peers, Steve: The Windsor Framework: limiting the scope of EU law in Northern Ireland in practice, though not in theory (part 1), URL: <http://eulawanalysis.blogspot.com/2023/03/the-windsor-framework-limiting-scope-of.html>, abgerufen am 21.07.2023

Philipp, Otmar: Umsetzungsbericht über das Brexit-Abkommen, in: Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht (EuZW) 2023, S. 348.

Priebe, Reinhard: Der „Windsor-Rahmen“: Anpassungen des Protokolls Irland/Nordirland, in: Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht (EuZW) 2023, S. 347-348

Riecke, Torsten: Gegen den Strich: Großbritannien zwei Jahre nach dem Brexit, in: Internationale Politik (IP) 2023, H. 03 (Mai/Juni), 24.04.2023, S. 98-103, URL: <https://internationalepolitik.de/de/gegen-den-strich-grossbritannien-zwei-jahre-nach-dem-brexit>, abgerufen am 11.07.2023

Szczepański, Marcin: The Windsor Framework. A ne way forward for the Protocol on Ireland/Northern Ireland. European Parliament Briefing, 17.04.2023, URL: [https://www.europarl.europa.eu/think-tank/en/document/EPRS_BRI\(2023\)747095](https://www.europarl.europa.eu/think-tank/en/document/EPRS_BRI(2023)747095), abgerufen am 07.06.2023

Ward, Matthew/Webb, Dominic: Statistics on UK-EU Trade. Research Briefing CBP 07851, House of Commons Library, 11.05.2023, URL: <https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/cbp-7851/>, abgerufen am 21.07.2023

Weiß, Wolfgang: Außenwirtschaftsbeziehungen, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2022. Baden-Baden 2022, S. 335-340

Witte, Peter (Hg.): Zollkodex der Union (UZK). 8., neubearbeitete Aufl. 2022

Witte, Peter/Wolfgang, Hans-Michael (Hg.): Lehrbuch des Zollrechts der Europäischen Union. 10. Aufl. Herne 2021

Zylbersztajn-Lewandowski, Daniel: Art. „Der Deal steht. Einigung im Brexit-Streit“, in: Die Tageszeitung (taz), 27.02.2023, URL: <https://taz.de/Einigung-im-Brexit-Streit/!5918362/>, abgerufen am 21.07.2023

Erklärung

Ich erkläre hiermit, dass ich die vorliegende Arbeit selbstständig, ohne fremde Mitwirkung und ohne Benutzung anderer als der angegebenen Hilfsmittel angefertigt habe; die aus fremden Werken wörtlich und sinngemäß übernommenen Gedanken sind unter Angabe der Quellen gekennzeichnet.

Bremen, 07.08.2023
