

# Auswirkungen des Brexits auf die völker- vertraglichen Beziehungen des Vereinigten Königreichs und der EU

Thomas Voland\*

Abstract	2
I. Einleitung	3
II. Auswirkungen des Brexits auf die Rechte und Pflichten des Vereinigten Königreichs und der dritten Vertragsparteien	5
1. Ausschließlich von der EU abgeschlossene Abkommen	6
a) Kompetenz der EU zum Vertragsschluss	6
aa) Ausschließliche Kompetenz der EU	7
bb) Parallele Kompetenz	7
cc) Bindungswirkungen	8
b) Folgen des Brexits	8
2. Von der EU und den Mitgliedstaaten gemeinsam abgeschlossene Abkommen – “gemischte Abkommen”	10
a) Arten gemischter Abkommen und Gründe für deren Abschluss	10
b) Bindungswirkung	12
c) Folgen des Brexits	13
aa) Automatischer Wegfall der Bindungswirkung?	13
i. Parteistellung und Gebietsdefinition	14
ii. Durchführungsvorschriften	16
iii. Untrennbarkeit von Parteistellung und EU-Mitgliedschaft	17
bb) Fortbestehen der Bindungswirkung unter bestimmten Voraussetzungen? Teilbarkeit von gemischten Abkommen	17
i. Parallele Zuständigkeit	18
ii. Verschränkte Zuständigkeit	18
(i) Gemischtes Abkommen mit nebeneinander bestehenden, sich ergänzenden ausschließlichen Zuständigkeiten	19
(ii) Gemischtes Abkommen mit geteilter Zuständigkeit	20
iii. Konsequenzen	20
cc) Automatisches Fortbestehen der Bindungswirkung des gesamten Abkommens?	21
dd) Beendigungs- oder Rücktrittsrecht des Vereinigten Königreichs, der EU oder von Drittstaaten	22
i. Vereinbarte Beendigungsgründe	22
ii. Bezug zu Territorium	23
iii. Keine Unmöglichkeit	23

---

\* Dr., LL.M. Der Autor ist Partner für internationales, europäisches und deutsches Regulierungsrecht bei der internationalen Sozietät Clifford Chance. Er dankt Frau Ass. iur. *Kristin Vorbeck* für ihre wertvolle Unterstützung bei der Vorbereitung dieses Beitrages.

iv. <i>Clausula rebus sic stantibus</i>	25
(i) Partnerschaftsabkommen zwischen den Mitgliedern der Gruppe der Staaten in Afrika, im Karibischen Raum und im Pazifischen Ozean einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits	27
(ii) Wirtschafts- und Handelsabkommen (CETA) zwischen der EU und Kanada	27
(iii) Andere Abkommen	28
e) Vorläufig anwendbare gemischte Abkommen	29
3. Strukturell multilaterale internationale Abkommen	31
a) Marrakesch-Abkommen	32
b) Klimaschutzabkommen	34
III. Konsequenzen mit Blick auf die EU und die verbleibenden Mitgliedstaaten	36
IV. Vorübergehende Fortgeltung aller Abkommen nach Maßgabe von Übergangsregeln im Austrittsabkommen zwischen der EU und dem Vereinigten Königreich	37
1. Regelungen des Austrittsabkommens zur Fortgeltung völkerrechtlicher Verträge	37
2. Verhandlungen des Vereinigten Königreichs über völkerrechtliche Verträge während der Übergangsphase	39
V. Fazit	41

## Abstract

Das Vereinigte Königreich ist in seiner Eigenschaft als Mitgliedstaat der Europäischen Union (EU) Partei zahlreicher internationaler Verträge. Die europarechtliche Vorschrift über den Austritt aus der EU (Art. 50 Vertrag über die Europäische Union [EUV]) regelt jedoch nicht, welche Folgen dieser Austritt auf die völkervertragliche Parteistellung hat. Auch die meisten völkerrechtlichen Verträge enthalten keine entsprechende Regelung. Daher richten sich die Auswirkungen des Brexits auf diese Verträge nach allgemeinem Völkerrecht, insbesondere dem – zum Teil in der Wiener Vertragsrechtskonvention kodifizierten – Gewohnheitsrecht.

Allerdings lassen sich keine allgemeingültigen, auf alle Verträge gleichermaßen passenden Antworten finden. Vielmehr ist nach den Parteien und Inhalten der Verträge zu differenzieren. Mit den daraus resultierenden Fragen und Herausforderungen befasst sich dieser Beitrag. Dabei werden die Auswirkungen des Brexits auf die völkervertraglichen Rechte und Pflichten des Vereinigten Königreichs einerseits und der EU sowie ihrer verbleibenden Mitgliedstaaten andererseits untersucht.

So ergeben sich aus Verträgen, die die EU insbesondere in ausschließlicher Kompetenz abgeschlossen hat, nach dem Brexit keine Rechte und Pflichten mehr für das Vereinigte Königreich. Hingegen sind gemischte Abkommen auch nach dem Brexit grundsätzlich weiter auf das Vereinigte Königreich anwendbar. Die vertraglich vorgesehene Bezugnahme auf ein be-

stimmtes Territorium kann aber dazu führen, dass einzelne Pflichten nicht mehr greifen. Ferner können das Vereinigte Königreich und ggf. auch die anderen Vertragspartner unter Umständen die *clausula rebus sic stantibus* geltend machen.

Besonderheiten ergeben sich im Hinblick auf vorläufig anwendbare gemischte Abkommen. Denn es ist sehr wahrscheinlich, dass derartige Abkommen, die das Vereinigte Königreich bis zu seinem Austritt nicht unterzeichnet hat, nach dem Brexit nicht mehr im Vereinigten Königreich anwendbar sein werden. Die vorläufige Anwendung gilt nur in Bezug auf die Inhalte, die in die EU-Kompetenz fallen; sie kann mangels Ratifizierung durch das Vereinigte Königreich (als EU-Mitglied) nicht mehr in dauerhafte Verbindlichkeit erstarken.

Eine "strukturell multilaterale" Abkommen, wie das Übereinkommen der Welthandelsorganisation (WTO) oder das Kyoto-Protokoll, wurden nicht nur von der EU, sondern auch von dem Vereinigten Königreich als eigenständige Vertragspartei unterzeichnet. Diese Abkommen sind allen Staaten zugänglich, die bestimmte objektive Kriterien erfüllen. Sie setzen daher eine EU-Mitgliedschaft nicht voraus. Nach dem allgemeinen Völkervertragsrecht erscheint es naheliegend, dass derartige Abkommen auch nach dem Brexit weiterhin auf das Vereinigte Königreich anwendbar sind. Allerdings kann sich die Situation des Vereinigten Königreichs nach dem Brexit verändern, weil ggf. einige Vertragspartner den EU-Austritt als Anlass zu Neuverhandlungen mit der britischen Regierung sehen könnten oder bestimmte Rechte und Pflichten an den Wegfall der EU-Mitgliedschaft angepasst werden müssen.

Sollte es zur Vereinbarung von Übergangsregeln in einem potenziellen Austrittsabkommen zwischen der EU und dem Vereinigten Königreich kommen, wird in diesem voraussichtlich nicht nur die Fortgeltung von Unionsrecht oder bestimmter Teile davon, sondern auch die Fortgeltung der völkerrechtlichen Verträge für das Gebiet des Vereinigten Königreichs geregelt werden. Ferner könnten sich die EU und das Vereinigte Königreich auf Einzelheiten zu einem eigenen völkerrechtlichen Tätigwerden des Vereinigten Königreichs auf Gebieten ausschließlicher oder gemischter EU-Kompetenzen einigen.

## I. Einleitung

Wie bei einer Scheidung stellt sich auch im Falle des Brexits die Frage, welcher der Partner künftig welche Freundschaften in welcher Form wei-

ZaöRV 79 (2019)

terpflegt. Und genauso wie bei einer Scheidung gibt es auch für den Brexit keine eindeutige rechtliche Lösung dafür. So beantwortet Art. 50 Vertrag über die Europäische Union (EUV) nicht,<sup>1</sup> was nach Beendigung der EU-Mitgliedschaft mit den völkervertraglichen Beziehungen des Vereinigten Königreichs im Hinblick auf solche Verträge geschieht, an denen die EU entweder allein oder mit den Mitgliedstaaten gemeinsam beteiligt ist.<sup>2</sup>

Obwohl in einem völkerrechtlichen Vertrag selbst geregelt werden könnte, wie in einer solchen Situation zu verfahren ist, enthalten nur wenige von der EU geschlossene Abkommen entsprechende Vorgaben.<sup>3</sup> Auch das Austrittsabkommen zwischen dem Vereinigten Königreich und den verbleibenden 27 EU-Mitgliedstaaten behandelt das Thema nicht abschließend.<sup>4</sup> Für die meisten dieser Verträge ist die Antwort auf die Frage nach ihrem weiteren Schicksal deshalb im allgemeinen Völkerrecht, insbesondere in der Wiener Vertragsrechtskonvention (WVRK) von 1969 und im Völkergewohnheitsrecht, zu suchen. Die WVRK findet auf Verträge, die unter Beteiligung der EU als Partei geschlossen wurden, keine unmittelbare Anwendung.<sup>5</sup> Jedoch kodifizieren bestimmte Teile des Übereinkommens bestehendes Völkergewohnheitsrecht. Das gilt etwa für die Artikel zur grundlegenden Änderung der Vertragsumstände,<sup>6</sup> zum Rücktritt vom Vertrag oder zur Ver-

<sup>1</sup> Zu den diesbezüglich ebenfalls unklaren Verhandlungsrichtlinien des Rats vgl. *R. A. Wessel*, *Consequences of Brexit for International Agreements Concluded by the EU and Its Member States*, CMLRev. 55 (2018), 101, 114 f.

<sup>2</sup> Zum Status während der Austrittsphase, d. h. zwischen Einreichung der formellen Absichtserklärung am 29.3.2017 und dem sich aus Art. 50 Abs. 3 EUV ergebenden voraussichtlichen Austrittszeitpunkt 29.3.2019, 00:00 MEZ – *R. A. Wessel* (Anm. 1), 103 ff.

<sup>3</sup> Vgl. auch *R. G. Volterra*, *Brexit Negotiations Series: “The Impact of Brexit on the UK’s Trade with Non-EU Member States Under the EU’s Mixed Free Trade Agreements”*, v. 17.5.2017, abrufbar unter <<https://www.law.ox.ac.uk>> (letzter Abruf dieser und aller weiteren Internetquellen am 25.11.2018).

<sup>4</sup> Vgl. das am 25.11.2018 gebilligte *Agreement on the Withdrawal of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland from the European Union and the European Atomic Energy Community*, abrufbar unter <<https://assets.publishing.service.gov.uk>>.

<sup>5</sup> Gemäß Art. 1 WVRK findet die WVRK nur “auf Verträge zwischen Staaten” Anwendung; bei der EU handelt es sich jedoch nicht um einen Staat, sondern um eine (besondere) internationale Organisation. Das (grundsätzlich einschlägige) Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge zwischen Staaten und internationalen Organisationen oder zwischen internationalen Organisationen von 1986 (WVRK II) ist bislang nicht in Kraft getreten. Zudem ist die EU der WVRK II (noch) nicht beigetreten.

<sup>6</sup> EuGH, Urt. v. 16.6.1998, Rs. C-162/96 (*A. Racke GmbH & Co v. Hauptzollamt Mainz*), Slg. I-3655, Rn. 24: “Auch wenn das Wiener Übereinkommen weder die Gemeinschaft noch alle Mitgliedstaaten bindet, gibt eine Reihe seiner Bestimmungen, zu denen auch Artikel 62 gehört, die Regeln des Völkergewohnheitsrechts wieder, nach denen unter bestimmten Voraussetzungen der Grundsatz gilt, daß eine Änderung der Umstände zur Hinfälligkeit oder zur Suspendierung eines Vertrages führen kann. Wie der Internationale Gerichts-

tragsbeendigung. Als solches können sie auch auf die hier betrachteten Verträge angewendet werden. Gleiches gilt für bestimmte Teile des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge zwischen Staaten und internationalen Organisationen oder zwischen internationalen Organisationen von 1986.

Vor diesem Hintergrund sind die langfristigen Folgen des Brexits für die völkerrechtliche Parteistellung des Vereinigten Königreichs (II.) und der EU (III.) zu ermitteln. Für eine potenzielle Übergangsphase sehen die derzeitigen Verhandlungsunterlagen der EU und des Vereinigten Königreichs Regelungen zur Fortgeltung völkerrechtlicher Abkommen vor, die ebenfalls näherer Betrachtung bedürfen (IV.).

## II. Auswirkungen des Brexits auf die Rechte und Pflichten des Vereinigten Königreichs und der dritten Vertragsparteien

Da der EU Völkerrechtssubjektivität zukommt,<sup>7</sup> ist sie aus *völkerrechtlicher* Sicht im Umfang ihrer Kompetenzen<sup>8</sup> fähig, wirksame völkerrechtliche Verträge abzuschließen. Aus *unionsrechtlicher* Sicht bedarf die Union zum Abschluss völkerrechtlicher Verträge entsprechender (Außen-)Kompeten-

---

hof entschieden hat, sind dieser Grundsatz und seine – nur ausnahmsweise vorliegenden – Voraussetzungen in Artikel 62 des Wiener Übereinkommens niedergelegt, das in vieler Hinsicht als Kodifizierung bestehenden Gewohnheitsrechts zur Frage der Beendigung vertraglicher Beziehungen wegen einer Änderung der Umstände angesehen werden könne. (Urteil vom 2.2.1973 im Fischereistreit *Vereinigtes Königreich v. Island*, Reports of Judgments, Advisory Opinions and Orders 1973, 3, Rn. 36).“

<sup>7</sup> Vgl. Art. 47 EUV.

<sup>8</sup> Auf ihre Kompetenzen beschränkte, partielle Völkerrechtssubjektivität, vgl. *T. Oppermann/C. D. Classen/M. Nettesheim*, Europarecht, 7. Aufl. 2016, § 38, Rn. 8. Vor dem Hintergrund des – wohl auch für internationale Organisationen gewohnheitsrechtlich geltenden – Art. 46 WVRK (der die interne Kompetenzverteilung für gegenüber dem Drittstaat grundsätzlich unbeachtlich erklärt), kommt es hierauf im Außenverhältnis aber nicht an, was u. a. die im Text bei Anm. 42 erörterte Bindungswirkung auch der EU an Bestimmungen aus dem Gebiet ausschließlicher Zuständigkeit der Mitgliedstaaten erklärt, obwohl diese gerade nicht übertragen wurden und damit außerhalb der partiellen Völkerrechtssubjektivität der EU liegen. Vgl. vor dem Hintergrund von Art. 6 und 46 Abs. 2 WVRK II (Anm. 5; Art. 46 Abs. 2 lautet: “An international organization may not invoke the fact that its consent to be bound by a treaty has been expressed in violation of the rules of the organization regarding competence to conclude treaties as invalidating its consent unless that violation was manifest and concerned a rule of fundamental importance.”) auch *I. Pernice*, Völkerrechtliche Verträge internationaler Organisationen, ZaöRV 48 (1988), 229, 231 f. einerseits sowie 235 f. andererseits.

zen.<sup>9</sup> Diese ergeben sich aus den Fällen expliziter und impliziter Kompetenzen, die in den Verträgen<sup>10</sup> abschließend aufgelistet sind. Sie können – wie die Innenkompetenzen der Union auch – verschiedener Natur sein: insbesondere ausschließlich, mit den Mitgliedstaaten geteilt oder parallel (und damit die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten nicht tangierend). Welcher Art die jeweilige Außenkompetenz im Einzelnen ist, bestimmt sich nach den allgemeinen Regeln der EU-Verträge.<sup>11</sup>

Vor diesem Hintergrund lassen sich Handelsabkommen und andere Verträge zwischen der EU und Dritten<sup>12</sup> anhand des Grades der Beteiligung des Vereinigten Königreichs in *drei verschiedene Kategorien* unterteilen:

- Abkommen, die ausschließlich die EU ohne Beteiligung der Mitgliedstaaten geschlossen hat (1.),
- gemischte Abkommen, die sowohl die EU als auch ihre Mitgliedstaaten unterzeichnet haben (2.), und
- strukturell<sup>13</sup> multilaterale Abkommen, an denen die EU zusammen mit ihren Mitgliedstaaten und weiteren Drittstaaten als Partei beteiligt ist. Diese können nach der im Unionsrecht verwendeten Terminologie ebenfalls den gemischten Abkommen zugeordnet werden. Allerdings verfolgen sie nicht primär das Ziel, bilaterale Beziehungen zwischen einem Drittstaat auf der einen und der EU sowie den EU-Mitgliedstaaten auf der anderen Seite zu begründen. Vielmehr sollen sie in der Regel internationale Regelwerke, Kodizes oder Organisationen einrichten (3.).

## 1. Ausschließlich von der EU abgeschlossene Abkommen

### a) Kompetenz der EU zum Vertragsschluss

Für einige völkerrechtliche Abkommen hat die EU eine ausschließliche (Abschluss-)Kompetenz (aa.), bei anderen kommt eine parallele Kompetenz von EU und Mitgliedstaaten in Betracht (bb.). Hinsichtlich der Bindungswirkungen dieser Abkommen ist zwischen dem Verhältnis zu den Vertragspartnern und der unionsinternen Situation zu unterscheiden (cc.).

<sup>9</sup> Dies folgt aus Art. 216 Abs. 1 AEUV.

<sup>10</sup> Art. 216 Abs. 1 AEUV.

<sup>11</sup> Art. 2-6 AEUV.

<sup>12</sup> Soweit im Folgenden bzgl. Dritten bzw. Vertragspartnern nur von *Drittstaaten* gesprochen wird, sind in aller Regel auch internationale Organisationen als Vertragspartner erfasst.

<sup>13</sup> Vgl. zur Erläuterung bei Anm. 31.

## aa) Ausschließliche Kompetenz der EU

Sofern die EU über eine ausschließliche Kompetenz verfügt, schließt sie die Abkommen allein ohne die Mitgliedstaaten als Vertragsparteien. Gem. Art. 2 Abs. 1 Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) kann in diesen Bereichen “nur die Union gesetzgeberisch tätig werden und verbindliche Rechtsakte erlassen”<sup>14</sup> sowie bilaterale oder multilaterale Verträge abschließen. Art. 3 Abs. 1 AEUV benennt die Politikfelder, in denen die Zuständigkeit der EU ausschließlich ist, wie folgt:

- Zollunion,
- Festlegung der für das Funktionieren des Binnenmarkts erforderlichen Regeln,
- Währungspolitik für die Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist,
- Erhaltung der biologischen Meeresschätze im Rahmen der gemeinsamen Fischereipolitik, und
- gemeinsame Handelspolitik.<sup>15</sup>

Der Union steht ferner u. a. die ausschließliche Zuständigkeit für den Abschluss solcher internationaler Übereinkünfte zu, die notwendig sind, um ihre interne Zuständigkeit auszuüben.<sup>16</sup> Da die EU Rechtsnachfolgerin der Europäischen Gemeinschaft (EG) und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) ist,<sup>17</sup> sind auch diejenigen Verträge weiter anwendbar, die in der Vergangenheit von der EG oder der EWG geschlossen wurden.

## bb) Parallele Kompetenz

Die EU kann darüber hinaus Abkommen ohne die Mitgliedstaaten abschließen, wenn es sich um einen Fall paralleler Zuständigkeit<sup>18</sup> handelt.

Beispielhaft lassen sich für diese Kategorie die folgenden Verträge nennen:

- Abkommen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und Kanada über den Handel mit Wein und Spirituosen, ABl. 2004 Nr. L 35, 3.  
Unterzeichnet von der EG; enthält Handelsbestimmungen, die in die ausschließliche Zuständigkeit der EU fallen.

<sup>14</sup> Vgl. noch unten Abschnitt II. 1. zu politisch begründeten Ausnahmen.

<sup>15</sup> Vgl. aber auch Art. 207 Abs. 6 AEUV, wonach die Union in den dort genannten Fällen zum Abschluss gemischter Abkommen gezwungen ist.

<sup>16</sup> Art. 3 Abs. 2 AEUV. Dies bedeutet: Kommt der Union eine Außenkompetenz aus den in Art. 216 Abs. 1 Var. 2-4 genannten Fällen zu, hat sie wegen der im Wesentlichen parallelen Formulierung (von Art. 216 Abs. 1 Var. 2-4 und Art. 3 Abs. 2 AEUV) diese Kompetenz immer ausschließlich.

<sup>17</sup> Art. 1 Abs. 3 EUV.

<sup>18</sup> Im Sinne von Art. 4 Abs. 3, 4 AEUV.

- Abkommen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und der Republik Südafrika über den Handel mit Wein, ABl. 2002 Nr. L 28, 4.  
Unterzeichnet von der EG, enthält Handelsbestimmungen, die in die ausschließliche Zuständigkeit der EU fallen.
- Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen zwischen der Europäischen Union und der Europäischen Atomgemeinschaft einerseits und dem Kosovo andererseits im Namen der Union, ABl. 2016 Nr. L 71, 3.  
Unterzeichnet allein von der EU. Das Abkommen enthält – für Assoziierungsabkommen insoweit ungewöhnlich – allein Bestimmungen, die in die ausschließliche Zuständigkeit der EU fallen, weil es auf Wunsch einiger Mitgliedstaaten vermieden wurde, durch Aufnahme anderer Bestimmungen ein gemischtes Abkommen abschließen zu müssen.<sup>19</sup>

### cc) Bindungswirkungen

Völkerrechtlich ist allein die EU an diese Abkommen gebunden, weil nur sie Vertragspartei ist.<sup>20</sup> Nach Unionsrecht jedoch binden solche Verträge nicht nur die EU, sondern auch die Mitgliedstaaten.<sup>21</sup>

### b) Folgen des Brexits

Sobald das Vereinigte Königreich allerdings die EU verlässt, entfällt grundsätzlich diese unionsrechtliche Bindungswirkung. Auch sehen weder Art. 50 EUV noch die jeweiligen Verträge für den Fall des Brexits eine (Teil-) Rechtsnachfolge des Vereinigten Königreichs in die Vertragsbeziehungen der EU vor.<sup>22</sup> Stattdessen verkleinert sich schlicht der räumliche Geltungs-

<sup>19</sup> Näher *R. A. Wessel* (Anm. 1), Fn. 11.

<sup>20</sup> Vgl. den in Art. 34 WVRK II zum Ausdruck kommenden Gewohnheitsrechtssatz.

<sup>21</sup> Art. 216 Abs. 2 AEUV: “Die von der Union geschlossenen Übereinkünfte binden die Organe der Union und die Mitgliedstaaten”. Vgl. auch *S. Vöneky/B. Beylage-Haarmann*, in: *E. Grabitz/M. Hilf/M. Nettesheim* (Hrsg.), *Das Recht der Europäischen Union*, 2018, Art. 216 AEUV, Rn. 37.

<sup>22</sup> Vgl. auch ähnlich *R. A. Wessel*, *You Can Check Out Any Time You Like, But Can You Really Leave?*, *International Organizations Law Review* 13 (2016), 197, auch ablehnend zu der Auffassung, die Mitgliedstaaten wären durch die EU beim Abschluss der alleinigen EU-Abkommen lediglich vertreten worden, sodass die mitgliedstaatliche Bindung als Vertretener weiter gelte, was auch gleichsam das Gegenstück zur vom EuGH im *International Fruit Company* Fall (verb. Rs. 21 u. 24/72, Slg. 1972, 1219, Rn. 18) entschiedenen Rechtsnachfolge der Union in völkerrechtlichen Verträgen der Mitgliedstaaten bilde; ebenso ablehnend *J. Odermatt*, *Brexit and International Law*, v. 4.7.2016, abrufbar unter <[www.ejiltalk.org](http://www.ejiltalk.org)>; befürwortend dagegen *L. Bartels*, *The UK’s Status in the WTO after Brexit*, in: *R. Schütze/S.*

bereich dieser Abkommen auf das verbleibende Gebiet, auf dem die EU-Verträge weiterhin Anwendung finden.<sup>23</sup> Das Vereinigte Königreich wird künftig also aus diesen Abkommen weder berechtigt noch verpflichtet.<sup>24</sup>

Ungeachtet dessen kann das Vereinigte Königreich seinen Handelspartnern signalisieren, dass es auch nach dem Austritt die Beziehungen zu den bisherigen Bedingungen fortführen möchte. Wenn diesbezüglich Einigkeit mit dem Drittstaat besteht,<sup>25</sup> wird das Vereinigte Königreich vermutlich so weit wie möglich in die Rechte und Pflichten dieser ausschließlich von der EU geschlossenen Verträge eintreten können. Dies kann durch Beitritt zu dem Abkommen erfolgen; eine andere Möglichkeit stellt ein separates (im Prinzip inhaltsgleiches) Übereinkommen mit dem Drittstaat über die Fortsetzung der Handelsbeziehungen dar.<sup>26</sup>

Soweit die Verträge Handelsfragen betreffen, müssen sie die Anforderungen des Welthandelsrechts einhalten. Diese verbieten insbesondere eine Diskriminierung von verschiedenen Handelspartnern, sofern nicht eine Freihandelszone oder eine Zollunion mit dem Vereinigten Königreich besteht. Ebenso sind Abweichungen von dem Diskriminierungsverbot wäh-

---

Tierney (Hrsg.), *The United Kingdom: "Federalism" Within and Without*, Entwurfsfassung abrufbar unter <<http://ssrn.com>>, 19 (zit. nach dem Entwurf).

<sup>23</sup> Vgl. Art. 29 WVRK II bzw. den entsprechenden, wohl auch für das "Vertragsgebiet" einer internationalen Organisation geltenden Gewohnheitsrechtssatz. Zur Frage, ob die EU eine Pflicht trifft, ihre Vertragspartner über diese Änderung zu notifizieren, siehe unten IV. 1., ebenso zur Frage der Vertragsbeendigung wegen Änderung wesentlicher Umstände.

<sup>24</sup> Vgl. O. Dörr, in: E. Grabitz/M. Hilf/M. Nettesheim (Anm. 21), Art. 50 EUV, Rn. 39; K. Fermekeß/S. Palevičienė/M. Thadikkaran, *The Future of The United Kingdom in Europe – Exit Scenarios and Their Implications On Trade Relations*, Graduate Institute Trade and Investment Law Clinic Papers, 2013, 48; Thomson Reuters Practical Law Brexit, Note Brexit: Application of International Agreements to the UK, 2018, 4 ff. m. w. N., abrufbar unter <<https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com>>; P. Koutrakos, Editorial: Brexit and International Treaty-Making, ELRev 41 (2016), 1.

<sup>25</sup> Aus wirtschaftlichen Erwägungen skeptisch zu den Erfolgsaussichten u. a. H.-J. Hellwig, *Brexit – Verfahren, Austrittswirkungen und Ausblick*, AnwBl Online 2018, 9, 18 f.

<sup>26</sup> Vgl. auch Art. 24 des Wiener Übereinkommens über die Staatennachfolge in völkerrechtliche Verträge von 1978 (abrufbar unter <<http://legal.un.org>>), der besagt, dass bilaterale Verträge auch zwischen dem neuen unabhängigen Staat und der anderen Vertragspartei als in Kraft geblieben gelten, wenn die Parteien dies vereinbaren oder dies aufgrund ihres Verhaltens anzunehmen ist. Die Vorschrift ist nicht direkt anwendbar, da das Übereinkommen nur auf Verträge zwischen Staaten, nicht aber internationalen Organisationen anwendbar ist, der Brexit nicht mit einer Staatennachfolge gleichzusetzen ist und schließlich das Vereinigte Königreich das Übereinkommen nicht unterzeichnet hat. Näher dazu A. Zimmermann, *State Succession in Treaties*, in: MPEPIL, 2006. Allerdings sind die Regelungen als Ausdruck von Völkergewohnheitsrecht anwendbar, soweit sie ähnliche Fragen betreffen.

rend einer Übergangsphase zur Schaffung von Zollunion oder Freihandelsabkommen möglich.<sup>27</sup>

Es stellt sich ferner die Frage, ab welchem Zeitpunkt das Vereinigte Königreich zur Aufnahme entsprechender Verhandlungen befugt wäre.<sup>28</sup> Der Entwurf des Austrittsabkommens sieht insoweit vor, dass die EU dem Inkrafttreten – wohl aber nicht dem Aushandeln – von Verträgen zustimmen muss, die innerhalb einer Übergangsphase auf dem Gebiet ausschließlicher Kompetenzen geschlossen werden.<sup>29</sup>

## 2. Von der EU und den Mitgliedstaaten gemeinsam abgeschlossene Abkommen – “gemischte Abkommen”

### a) Arten gemischter Abkommen und Gründe für deren Abschluss

Es gibt zahlreiche<sup>30</sup> völkerrechtliche Verträge, die sowohl die EU als auch ihre Mitgliedstaaten unterzeichnet haben.<sup>31</sup> Dies geschieht zumeist, wenn der Vertragsgegenstand nicht in die ausschließliche Kompetenz der EU, sondern in die geteilte Kompetenz von Union und Mitgliedstaaten fällt.

<sup>27</sup> T. Voland, *Sailing Uncharted Waters – For How Long? On Transitional Post-Brexit Trade Arrangements*, abrufbar unter <<https://verfassungsblog.de>>. Vgl. auch H.-J. Hellwig (Anm. 25), 9, 18 f.

<sup>28</sup> Ausführlich R. A. Wessel (Anm. 1), 106 ff.

<sup>29</sup> Siehe im Einzelnen unten bei IV.

<sup>30</sup> Vgl. die Datenbank über die von der EU geschlossenen Verträge des Europäischen Auswärtigen Dienstes unter <<http://ec.europa.eu>>. Das Paper des House of Common v. 5.1.2017 geht von 230 gemischten Abkommen aus (V. Miller, *Legislating for Brexit: EU External Agreements*, House of Common Briefing Paper, Nr. 7850, abrufbar unter <<http://researchbriefings.files.parliament.uk>>).

<sup>31</sup> Diese Verträge sind bei formeller Betrachtung multilateral, weil mehrere Vertragspartner an ihnen beteiligt sind, nämlich auf der einen Seite mindestens ein Drittstaat und auf der anderen Seite die EU *und* ihre Mitgliedstaaten. Dennoch unterscheiden sie sich von sonstigen multilateralen Verträgen, bei denen jeder Vertragspartner mit den jeweils anderen in einer Vertragsbeziehung steht, denn diese Beziehung besteht hier nicht zwischen der EU und den Mitgliedstaaten oder zwischen diesen, vgl. auch S. Lorenzmeier, in: E. Grabitz/M. Hilf/M. Nettesheim (Anm. 21), Art. 218 AEUV, Rn. 15: “multilaterale Verträge mit bilateraler Erfüllungsstruktur”. Vgl. aber auch EuGH, Rs. C-316/91 (*Parlament v. Rat*), Rn. 29 (“Zusammenarbeit im Wesentlichen bilateraler Natur”). Besonders deutlich wird der bilaterale Charakter in Art. 1.1. des CETA, wo es heißt “die Europäische Union oder ihre Mitgliedstaaten oder die Europäische Union *und* ihre Mitgliedstaaten im Rahmen ihrer sich aus dem Vertrag über die Europäische Union und dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union ergebenden Zuständigkeiten (im Folgenden ‘EU-Vertragspartei’)” (Hervorhebung hinzugefügt).

Abkommen sind ebenfalls gemischt abzuschließen, wenn sie zumindest teilweise Sachbereiche betreffen, für die allein die Mitgliedstaaten zuständig sind.

Die jeweiligen Kompetenzbereiche ergeben sich aus den EU-Verträgen.<sup>32</sup> Immer wenn ein Abkommen in die geteilte Kompetenz oder die ausschließliche Kompetenz der Mitgliedstaaten fällt, darf die EU – trotz ihrer bestehenden *völkerrechtlichen* Vertragsschlussfähigkeit – das jeweilige Abkommen *unionsrechtlich* nicht allein abschließen. Sie ist dann vielmehr verpflichtet,<sup>33</sup> das Abkommen mit den Mitgliedstaaten gemeinsam abzuschließen, weil unionsrechtlich die Vertragsabschlusskompetenz zwischen beiden geteilt ist.<sup>34</sup>

Auch bei ausschließlicher Kompetenz der Union kommt es in einigen Fällen zum Abschluss gemischter Abkommen. So hat die Kommission in der Vergangenheit verschiedentlich einer gesonderten Beteiligung der Mitgliedstaaten und damit dem Abschluss des Vertrages als “gemischtes Abkommen” zugestimmt, obwohl sie davon ausging, jeweils für das gesamte Abkommen eine ausschließliche Zuständigkeit zu besitzen. Der Abschluss als “gemischtes Abkommen” erfolgte zum Beispiel, weil die Mitgliedstaaten selbst ihre ausdrückliche Zustimmung zu dem jeweiligen Abkommen erteilen wollten. In anderen Fällen hatten die beteiligten Drittstaaten aus symbolischen oder praktischen Gründen die zusätzliche Beteiligung der EU-Mitgliedstaaten verlangt, insbesondere um eine bessere Befolgung der Pflichten aus dem jeweiligen Vertrag auch durch die Mitgliedstaaten zu er-

<sup>32</sup> Art. 2-6 AEUV, s. bereits oben bei Anm. 11.

<sup>33</sup> Es ist umstritten, ob die Mitgliedstaaten nur dann beteiligt werden müssen, wenn deren ausschließliche Zuständigkeiten berührt werden oder aber bereits dann, wenn das Abkommen Bereiche betrifft, die in die geteilte Zuständigkeit fallen. Der EuGH scheint im Gutachten zum Freihandelsabkommen EU – Südkorea (v. 16.5.2017, Gutachten 2/15 [EUFSTA]) der zweiten Ansicht zuzuneigen (Rn. 244, worin es heißt, dass Inhalte des Abkommens, die in die geteilte Zuständigkeit fallen, nicht von der EU *allein* genehmigt werden könnten). Im Schrifttum ist nicht geklärt, wie verallgemeinerbar die Entscheidung ist. Zuvor war diskutiert worden, ob die EU, wenn ein Sachbereich des angestrebten Abkommens in die geteilte Zuständigkeit fällt, (i) nur fakultativ die Möglichkeit die Mitgliedstaaten zu beteiligen habe, was eher im Einklang mit der in Art. 2 Abs. 2 AEUV vorgesehenen Ausübung von geteilten Kompetenzen nach innen (also bei der Sekundärrechtssetzung) stünde oder aber (ii) auch in diesem Fall die Beteiligung der Mitgliedstaaten zwingend ist, was die Ausübung von geteilten *Außen*kompetenzen von der Ausübung geteilter *Innen*kompetenzen deutlich unterscheiden würde. Vgl. zum Ganzen N. Behrends/P. Kubicki/H. Rathke, Das Gutachten des EuGH zum EU-Freihandelsabkommen mit Singapur, Infobrief des Wissenschaftlichen Dienstes des Bundestages, abrufbar unter <<https://www.bundestag.de>>, 9 f. m. w. N.

<sup>34</sup> Vgl. S. Lorenzmeier (Anm. 31), Art. 218 AEUV, Rn. 14; R. Mögele, in: R. Streinz (Hrsg.), EUV/AEUV, 3. Aufl. 2018, Art. 216 AEUV, Rn. 41 mit Beispielen.

reichen.<sup>35</sup> Obwohl der Abschluss dieser Verträge als gemischte Abkommen unionsrechtlich nicht geboten war, gelten für sie die gleichen Rechtsfolgen wie für die zuvor beschriebenen gemischten Abkommen. Ebenfalls möglich, aber nicht zwingend, ist der Abschluss von gemischten Abkommen im Fall von parallelen Zuständigkeiten<sup>36</sup> von Union und Mitgliedstaaten.<sup>37</sup>

Schließlich können auch strukturell<sup>38</sup> multilaterale Völkerrechtsverträge, die für alle Staaten zugänglich sind, zur Kategorie der gemischten Abkommen gezählt werden. Diese Kategorie zieht nach dem Brexit jedoch besondere rechtliche Konsequenzen nach sich und wird daher separat in Abschnitt 3. behandelt.<sup>39</sup>

## b) Bindungswirkung

Für die Bindungswirkung gemischter Abkommen gilt grundsätzlich Folgendes:

Bereits eine einzelne Bestimmung des Abkommens, die nicht in die ausschließliche Zuständigkeit der Union<sup>40</sup> fällt, beeinflusst das gesamte Abkommen.<sup>41</sup> Daher müssen die Mitgliedstaaten das gesamte Abkommen und nicht nur die einzelnen, die Beteiligungspflicht auslösenden Bestimmungen unterzeichnen. Da die EU ebenfalls für das gesamte Abkommen Vertragspartner wird (und somit trotz ihrer nur partiellen völkerrechtlichen Handlungsfähigkeit auch in Bezug auf solche Teile, die in die ausschließliche Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fallen<sup>42</sup>), erstreckt sich die *völkerrechtliche*

<sup>35</sup> Vgl. S. Lorenzmeier (Anm. 31), Art. 218 AEUV, Rn. 14 m. w. N. zum Freihandelsabkommen mit Kanada – CETA, siehe unten im Text bei Anm. 96.

<sup>36</sup> Art. 4 Abs. 3, 4 AEUV.

<sup>37</sup> Vgl. K. Schmalenbach, in: C. Calliess/M. Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 5. Aufl. 2016, Art. 216 AEUV, Rn. 5 auch zu weiteren Fallkonstellationen zwingend gemischter Übereinkünfte.

<sup>38</sup> Vgl. zu den Unterschieden zu den zuvor erläuterten Verträgen schon Anm. 31.

<sup>39</sup> Vgl. ebenso die Unterteilung bei R. A. Wessel (Anm. 22), 207.

<sup>40</sup> Bzw. in die geteilte Zuständigkeit, je nachdem, welcher Ansicht in Anm. 33 gefolgt wird.

<sup>41</sup> Vgl. GA J. Kokott, sog. "Pastis-Formel", Schlussanträge zu EuGH, Rs. C-13/07 (*Kommission v. Rat*), ECLI:EU:C:2009:190, Rn. 121 und K. Schmalenbach (Anm. 37), Art. 216, Rn. 5.

<sup>42</sup> Siehe oben bei Anm. 8 sowie ausführlich R. Arnold/E. Meindl, in: M. A. Dausen/M. Ludwigs (Hrsg.), Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts, 2018, Kapitel K. Außenhandelsrecht I., Rn. 81 ff.

Bindung von Union und Mitgliedstaaten jeweils auf den gesamten Vertrag.<sup>43</sup> Der Drittstaat kann also sowohl von den Mitgliedstaaten (einzeln) als auch von der EU die Erfüllung der vertraglichen Pflichten verlangen, ganz gleich in welche Kompetenz die jeweilige Pflicht fällt. Denn diese Kompetenzverteilung bleibt eine unionsinterne Angelegenheit.<sup>44</sup> Dies gilt nur dann nicht, wenn im Abkommen oder in Erklärungen anlässlich des Vertragsschlusses Sonderregelungen mit Wirkung gegenüber dem Drittstaat getroffen sind.<sup>45</sup>

*Unionsrechtlich* folgt die Bindung für das gesamte Abkommen oder jedenfalls für die Teile, die nicht in die ausschließliche Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fallen,<sup>46</sup> wiederum aus Art. 216 Abs. 2 AEUV. Diese unionsrechtliche Bindung entfällt allerdings mit dem EU-Austritt des Vereinigten Königreichs.

### c) Folgen des Brexits

Ob auch die *völkerrechtliche* Bindung entfällt oder zum Erlöschen gebracht werden kann, lässt sich nicht einheitlich beantworten. So könnte man überlegen, dass die Bindung durch den Austritt automatisch vollständig (aa.) oder zumindest teilweise entfällt (bb.). Nach überzeugender Ansicht muss die Bindung erst durch Erklärung einer Partei aufgelöst werden (cc.). Für die Auflösung der Bindungswirkung kommt die Geltendmachung eines Beendigungs- oder Rücktrittsrechts in Betracht (dd.). Besonderheiten gelten im Fall der für vorläufig anwendbar erklärten gemischten Abkommen (ee.).

#### aa) Automatischer Wegfall der Bindungswirkung?

Eine weit verbreitete Meinung geht davon aus, dass die Rechte und Pflichten des Vereinigten Königreichs aus einem gemischten Abkommen

<sup>43</sup> EuGH Rs. C-316-91 (*EP v. Rat*), Slg. 1994, I-653; vgl. auch die Regelung für gemischte Abkommen in Art. 102 EAGV, wonach diese erst in Kraft treten, wenn sie nach innerstaatlichem Recht in den Mitgliedstaaten wirksam geworden sind.

<sup>44</sup> EuGH 1978, 2151 (1-78) – *Euratom*. Unionsrechtlich dagegen ist die Kompetenzverteilung nach den Verträgen maßgeblich, EuGH Rs. C-316-91 (*EP v. Rat*), Slg. 1994, I-653. Die Mitgliedstaaten und die EU schulden sich wegen Art. 4 Abs. 3 EUV die ordnungsgemäße Durchführung, vgl. *D.-E. Khan*, in: R. Geiger/D.-E. Khan/M. Kotzur, EUV AEUV, 6. Aufl. 2017, Art. 216 AEUV, Rn. 15.

<sup>45</sup> Vgl. *D.-E. Khan* (Anm. 44), Art. 216 AEUV, Rn. 15; *K. Schmalenbach* (Anm. 37), Art. 216, Rn. 5 mit Beispielen in Fn. 15.

<sup>46</sup> Der genaue Umfang ist umstritten. Zur vorläufigen Anwendbarkeit, die deshalb auf Bestimmungen in ausschließlicher EU-Zuständigkeit begrenzt wird, siehe unten 3.

mit dem Brexit automatisch enden, wobei sie sich auf verschiedene Indizien stützt.<sup>47</sup>

### i. Parteistellung und Gebietsdefinition

Das Vereinigte Königreich sei nach dem EU-Austritt *ipso iure* nicht mehr an diese Abkommen gebunden, da die formalen Parteidefinitionen und der räumliche Geltungsbereich gegen das Fortbestehen der Bindung sprächen. In der Tat enthält die große Mehrzahl der gemischten Verträge eine Vorschrift, welche die EU und ihre Mitgliedstaaten als einheitliche Vertragsparteien definiert.<sup>48</sup> Vor diesem Hintergrund wird argumentiert, das Vereinigte Königreich sei nicht in eigenem Recht, sondern nur als Mitgliedstaat Vertragspartei geworden.<sup>49</sup> Zudem sei der räumliche Geltungsbereich dieser Verträge auf Seiten der EU auf die Gebiete begrenzt, in denen die EU-Verträge Anwendung finden.<sup>50</sup> Gemäß Art. 29 WVRK binde ein völker-

<sup>47</sup> K. Fermekeß/S. Palevičienė/M. Thadikkaran (Anm. 24), 48 ff.; M. W. Gebring, "Trade Relations Will Remain Unchanged" Post-Brexit, Claims Lord Lawson. Hardly, University of Cambridge, abrufbar unter <<http://blogs.lse.ac.uk>>; P. Koutrakos (Anm. 24), 1; hiervon geht wohl auch das UK House of Commons Briefing Paper v. 5.1.2017 aus, Legislating for Brexit: EU External Agreements, <<http://researchbriefings.parliament.uk>>, und auch die Leitlinien des Europäischen Rates deuten darauf hin, vgl. Europäischer Rat, Leitlinien vom 29.4.2017, Dok-Nr. EUCO XT 20004/17, Nr. 13 "the UK will no longer be covered by agreements concluded [...] by the Union and its Member States acting jointly"; sowie die am 6.2.2018 von der EU-Taskforce veröffentlichten Folien "Internal EU27 Preparatory Discussions on the Framework for the Future Relationship: International Agreements", abrufbar unter <<https://ec.europa.eu>>, in denen die Aussage auf S. 4 aber wieder dahingehend eingeschränkt wird, dass jedenfalls das Gebiet des VK nicht mehr erfasst sein wird.

<sup>48</sup> Vgl. z. B. Art. 1.2 des Freihandelsabkommens zwischen der EU und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Republik Korea andererseits (September 2010), worin es heißt "Vertragsparteien' sind die Europäische Union oder ihre Mitgliedstaaten oder die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten im Rahmen ihrer sich aus dem Vertrag über die Europäische Union und dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union ergebenden Zuständigkeiten (im Folgenden 'EU-Vertragspartei' genannt) einerseits und Korea andererseits." In der Präambel sind die Mitgliedstaaten namentlich aufgelistet, diese Definition endet aber mit "Vertragsparteien des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union, im Folgenden 'Mitgliedstaaten der Europäischen Union' genannt".

<sup>49</sup> Vgl. die Nachweise bei Thomson Reuters Practical Law Brexit (Anm. 24), 9.

<sup>50</sup> Dies ist die aktuellste Formulierung, vgl. z. B. Art. 17.19 des Freihandelsabkommens zwischen der EU und Singapur von Mai 2015. Frühere Formulierungen führten zum gleichen Ergebnis. Vgl. z. B. Art. 360 des Assoziierungsabkommens zwischen der EU und Zentralamerika, in dem es heißt "auf Seiten der EU ist diese Übereinkunft in den Ländern, in denen der Vertrag über die Europäische Union und der Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union Anwendung finden, unter den in diesen Verträgen bestimmten Bedingungen anwendbar". Vgl. ferner Art. 15.15 des Freihandelsabkommens zwischen der EU und ihren Mitglied-

rechtlicher Vertrag jede Vertragspartei nur dann hinsichtlich ihres gesamten Hoheitsgebiets, “sofern keine abweichende Absicht aus dem Vertrag hervorgeht oder anderweitig festgestellt ist”. Die Regelungen des räumlichen Geltungsbereichs würden danach die Absicht der Parteien verdeutlichen, ein Abkommen allein mit Wirkung für die Staaten zu schließen, in denen auch die EU-Verträge gelten.<sup>51</sup>

Gegen diese Argumentation spricht aber, dass die Parteien bei der Bezugnahme auf den Geltungsbereich der Abkommen wohl lediglich den räumlichen Geltungsbereich definieren, nicht aber zugleich Regelungen zu einem Austritt oder einer Beendigung der Verträge treffen wollten. Letzteres hätte eine explizite Regelung nahe gelegt.<sup>52</sup>

Daher erscheint es überzeugender, den Willen der Vertragsparteien im Einzelfall dahingehend zu untersuchen, ob das Abkommen mit der EU als selbstständigem Völkerrechtssubjekt oder eher als einem Zusammenschluss ihrer Mitgliedstaaten geschlossen wurde. Im letztgenannten Fall ließe sich solch eine Klausel zum räumlichen Geltungsbereich so auslegen, dass sie auf das Staatsgebiet des Vereinigten Königreichs auch nach dem Brexit anwendbar sein soll.<sup>53</sup> Vor diesem Hintergrund sprechen Regelungen zum räumlichen Geltungsbereich eines gemischten Abkommens nicht notwendigerweise gegen das automatische Fortbestehen der Verträge.

Außerdem werden die Parteien mitunter als “EU oder ihre Mitgliedstaaten oder EU und Mitgliedstaaten” definiert.<sup>54</sup> Selbst wenn, wie im Fall des nur vorläufig in Kraft getretenen Freihandelsabkommens mit Kanada (CETA), die EU und ihre Mitgliedstaaten als kombinierte einheitliche Vertragspartei definiert werden,<sup>55</sup> beschränkt dies nicht zwingend die völkerrechtliche Stellung als Vertragspartei. Das verdeutlicht insbesondere die

---

staaten einerseits und der Republik Korea andererseits (September 2010); vgl. auch *K. Fernekeß/S. Palevičienė/M. Thadikkaran* (Anm. 24), 48, 50.

<sup>51</sup> Vgl. *K. Fernekeß/S. Palevičienė/M. Thadikkaran* (Anm. 24), 48, 50.

<sup>52</sup> Vgl. *L. Bartels* (Anm. 22), 12 f. (zit. nach dem Entwurf).

<sup>53</sup> Vgl. *L. Bartels* (Anm. 22), 12 ff. (zit. nach dem Entwurf).

<sup>54</sup> Vgl. bspw. Art. 1.2 des Freihandelsabkommens zwischen der EU und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Republik Korea andererseits, September 2010 (ABl. 2011 Nr. L 127, 1): “Vertragsparteien’ sind die Europäische Union *oder* ihre Mitgliedstaaten oder die Europäische Union *und* ihre Mitgliedstaaten im Rahmen ihrer sich aus dem Vertrag über die Europäische Union und dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union ergebenden Zuständigkeiten (im Folgenden ‘EU-Vertragspartei’ genannt) einerseits und Korea andererseits.” (Hervorhebung hinzugefügt).

<sup>55</sup> Vgl. Art. 1.1 CETA: “Die Europäische Union *oder* ihre Mitgliedstaaten oder die Europäische Union *und* ihre Mitgliedstaaten im Rahmen ihrer sich aus dem Vertrag über die Europäische Union und dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union ergebenden Zuständigkeiten (im Folgenden ‘EU-Vertragspartei’)” (Hervorhebung hinzugefügt).

Präambel der jeweiligen Verträge, die in der Regel – so auch bei CETA – alle Mitgliedstaaten einzeln aufzählt; diese ratifizieren auch einzeln und vollständig den Vertrag.<sup>56</sup>

Schließlich spricht gegen das Argument, dass das Vereinigte Königreich nicht aus eigenem Recht Vertragspartei geworden sei, dass das Völkervertragsrecht die Differenzierung zwischen eigener Parteistellung und nur Gliedstellung der Partei EU nicht vornimmt. Staaten können nur als Staaten und nicht in irgendeiner Eigenschaft, wie derjenigen als Mitglied einer internationalen Organisation, Vertragspartei werden.

## ii. Durchführungsvorschriften

Des Weiteren wird vorgebracht, dass materielle und durchführungsbezogene Vorschriften eines gemischten Abkommens ggf. nicht mehr umsetzbar sind, sobald das Vereinigte Königreich die EU verlässt. Daher sollen gemischte Abkommen, deren Pflichten nach dem Brexit nicht mehr erfüllt werden können, nicht fortgelten.<sup>57</sup>

Gegen diese Lesart lässt sich allerdings das Kontinuitätsprinzip als Teil des *pacta sunt servanda*-Grundsatzes<sup>58</sup> anführen. Zwar verursacht der Brexit zusätzliche Schwierigkeiten für die Auslegung und Anwendung gemischter Abkommen und begründet ggf. auch das Recht, den Vertrag wegen grundlegender Änderung der bei Vertragsschluss gegebenen Umstände zu beenden oder auszusetzen. Daraus ist aber kein zwingender Wegfall der Bindungswirkungen des Vertrags abzuleiten.<sup>59</sup> Auch wenn Systematik und Wortlaut einiger Abkommen auf deren bilaterale Natur hindeuten, wird dadurch die Tatsache, dass das Vereinigte Königreich eine selbstständige Partei dieser Abkommen ist, nicht automatisch hinfällig. Dementsprechend lässt sich mit guten Gründen vertreten, dass die Rechte und Pflichten aus solchen Abkommen mit dem Brexit nicht automatisch aufhören zu bestehen.

<sup>56</sup> Anders wohl *R. G. Volterra* (Anm. 3).

<sup>57</sup> Vgl. *M. W. Gebring* (Anm. 47).

<sup>58</sup> Vgl. Präambel zur WVRK, dritter Absatz: “die Grundsätze der freien Zustimmung und von Treu und Glauben sowie der Rechtsgrundsatz *pacta sunt servanda* [sind] allgemein anerkannt”; vgl. *A. Aust*, *Pacta Sunt Servanda*, in: MPEPIL, 2007, Rn. 1.

<sup>59</sup> Siehe unten II. 2. c).

### iii. Untrennbarkeit von Parteistellung und EU-Mitgliedschaft

Als weiterer Grund für das automatische Ausscheiden des Vereinigten Königreichs wird angebracht, dass das Vereinigte Königreich seine Stellung als Vertragspartei nur

“*qua* Mitgliedschaft in der Union erlangt hat und [...] gemischte Abkommen nach ständiger Rechtsprechung des EuGH als eine Einheit zu sehen sind”.

Das Vereinigte Königreich würde mit dem Brexit aus den Verträgen ausscheiden, während sich dann für die übrigen Vertragsparteien die Frage nach der Anwendung der *clausula rebus sic stantibus* stelle.<sup>60</sup>

Hiergegen spricht, dass der Europäische Gerichtshof (EuGH) auch bei gemischten Abkommen in Bezug auf ihre Durchführung sehr wohl nach mitgliedstaatlichen und Unionskompetenzen unterscheidet, auch wenn dies, jedenfalls bei der Bestimmung der Reichweite seiner eigenen Jurisdiktion, nicht immer deutlich wird.

#### bb) Fortbestehen der Bindungswirkung unter bestimmten Voraussetzungen? Teilbarkeit von gemischten Abkommen

Alternativ zu einem automatischen Wegfall der Bindung an die gemischten Abkommen könnte deren Schicksal infolge des Brexits auch davon abhängen, ob sich die britische Beteiligung an diesen Abkommen von derjenigen der EU lösen lässt oder ob sie sich mit dieser überschneidet.

Einige Autoren vertreten, dass sich gemischte Abkommen häufig in zwei Teile aufgliedern lassen: Ein Teil, der in die Zuständigkeit der EU falle, und ein Teil, der in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten falle.<sup>61</sup> Diese Unterteilung soll den Vertretern dieser Ansicht zufolge auch dafür maßgeblich sein, inwieweit die Abkommen das Vereinigte Königreich nach dem Brexit weiterhin binden. Allerdings könne es außerordentlich schwierig sein, die Reichweite der jeweiligen Zuständigkeiten in gemischten Abkommen zu bestimmen.<sup>62</sup> Die exakte Aufgliederung wäre von der Art der Zuständigkeit für jedes einzelne gemischte Abkommen abhängig.<sup>63</sup>

<sup>60</sup> Vgl. H. Isak, Nach dem Brexit: Weitere Differenzierung der Union nach innen und nach außen?, in: S. Lorenzmeier/H. P. Folz (Hrsg.), Recht und Realität, FS für C. Vedder, 2017, 172, 193; allerdings unter Verweis auf O. Dörr (Anm. 24), Art. 50 EUV, Rn. 39, der gerade vom Fortgelten der Bindung des VK ausgeht.

<sup>61</sup> Vgl. R. Leal-Arcas, The European Community and Mixed Agreements, European Foreign Affairs Review 6 (2001), 483, 490 f. m. w. N.

<sup>62</sup> So auch R. Leal-Arcas (Anm. 61).

<sup>63</sup> Vgl. A. Rosas, Mixed Union – Mixed Agreements, in: M. Koskenniemi (Hrsg.), International Law Aspects of the European Union, 1998, 125, 128 ff.

### i. Parallele Zuständigkeit

Beruhet das Abkommen auf einer sog. parallelen Zuständigkeit der EU und ihrer Mitgliedstaaten, konnten diese das Abkommen nebeneinander (und unabhängig voneinander) abschließen, weil beiden ein entsprechendes Tätigwerden erlaubt war.<sup>64</sup> Dies spiegelt der Vertragstext dadurch wieder, dass er in vollem Umfang jeweils sowohl die individuellen Mitgliedstaaten als auch die EU selbst berechtigt und verpflichtet. Beispielhaft kann das *Übereinkommen zur Errichtung der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung*<sup>65</sup> genannt werden, das jede Vertragspartei dazu verpflichtet, finanzielle Mittel als Darlehen oder als Zuschuss an einen Drittstaat oder einen internationalen Fonds zu entrichten (davon ausgehend, dass die Beteiligung der EG mit Geldern der Gemeinschaft abgedeckt würde).

### ii. Verschränkte Zuständigkeit

Miteinander verschränkte Zuständigkeiten können in zweierlei Varianten auftreten: nebeneinander bestehende, ausschließliche Zuständigkeiten (i.) oder geteilte Zuständigkeiten (ii.).<sup>66</sup> Die jeweilige Variante kommt in der Regel nicht ausdrücklich im Vertragstext zum Ausdruck.<sup>67</sup> Zwar wird dem Vertrag häufig eine Erklärung zur Kompetenzabgrenzung beigefügt, diese bleibt aber meist vage und wird in aller Regel auch bei Erweiterung der EU-Kompetenzen nach Vertragsänderungen nicht aktualisiert.<sup>68</sup>

---

<sup>64</sup> Anders als in Fällen des Abschlusses gemischter Abkommen wegen (echter) geteilter Zuständigkeit im Sinne von Art. 4 Abs. 1 AEUV, wo alle Mitgliedstaaten gemeinsam handeln und dem gemischten Abkommen zustimmen müssen, können bei einem gemischten Abkommen aufgrund paralleler Zuständigkeit auch nur einzelne Mitgliedstaaten neben der EU tätig werden.

<sup>65</sup> Übereinkommen zur Errichtung der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung, ABl. 1990 Nr. L 372, 4. Die Kompetenz der EU beruhte ursprünglich auf der sog. Kompetenzergänzungsklausel des Art. 235 EWGV (entspricht heute Art. 352 AEUV), ist heute jedoch in Art. 212 AEUV geregelt. Diese Kompetenz kann von der EU und den Mitgliedstaaten parallel ausgeübt werden, was Art. 4 Abs. 4 AEUV und auch Art. 212 Abs. 3 UAbs. 2 AEUV klarstellen. Parallele Zuständigkeit ist ausweislich von Art. 4 AEUV ein Unterfall von geteilter Kompetenz, wird hier jedoch ausschließlich als parallele Zuständigkeit bezeichnet.

<sup>66</sup> Vgl. näher zu dieser Unterscheidung *M. J. F. M. Dolmans*, Problems of Mixed Agreements: Division of Power within the EEC and the Right of Third States, 1985, 25, 39 ff., 97.

<sup>67</sup> Vgl. *G. van der Loo/S. Blockmans*, The Impact of Brexit on the EU's International Agreements, CEPS Commentaries, abrufbar unter <[www.ceps.eu](http://www.ceps.eu)>; *R. A. Wessel* (Anm. 22), 206; sowie die Beispiele bei *R. A. Wessel* (Anm. 1), 119.

<sup>68</sup> Kritisch zur Relevanz deshalb *A. D. Casteleiro*, EU Declarations of Competence to Multilateral Agreements: A Useful Reference Base?, *European Foreign Affairs Review* 17 (2012), 491 ff.; *J. Odermatt*, Brexit and International Law: Disentangling Legal Orders, Emo-

- (i) Gemischtes Abkommen mit nebeneinander bestehenden, sich ergänzenden ausschließlichen Zuständigkeiten

Ein gemischtes Abkommen mit nebeneinander bestehenden, sich ergänzenden ausschließlichen Zuständigkeiten enthält sowohl Vorschriften, die in die ausschließliche Zuständigkeit der EU fallen, als auch Vorschriften, die in die ausschließliche Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fallen. Diese Abkommen können im Prinzip in zwei eigenständige Teile getrennt werden.<sup>69</sup> Dies kann beispielsweise bei Abkommen der Fall sein, die in einem Abschnitt Handel und in einem anderen Abschnitt Sicherheitspolitik betreffen. Als Beispiele können die folgenden Abkommen dienen:

Das *Europa-Mittelmeer-Assoziierungsabkommen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten einerseits und dem Staat Israel andererseits*<sup>70</sup> beruht auf solchen sich ergänzenden ausschließlichen Zuständigkeiten. Es wurde von den Mitgliedstaaten, der Europäischen Gemeinschaft und der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl unterzeichnet und enthält u. a. Bestimmungen über den politischen Dialog. Diese dienen dazu, "die regionale Sicherheit und Stabilität zu verbessern". Sie dürften somit in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fallen. Das Abkommen enthält jedoch auch Regelungen, die sich auf den freien Warenverkehr beziehen, der zur ausschließlichen Zuständigkeit der EU gehört. Die einzelnen Mitgliedstaaten (das Vereinigte Königreich eingeschlossen) sind an dem Abkommen kollektiv als "Mitgliedstaaten" als Partei beteiligt.

Das *Assoziierungsabkommen zwischen der EU und der Europäischen Atomgemeinschaft sowie den Mitgliedstaaten einerseits und der Ukraine andererseits*<sup>71</sup> wurde von der Ukraine, den EU-Mitgliedstaaten, der EU selbst und von der Europäischen Atomgemeinschaft (EURATOM) unterzeichnet. Es zielt unter anderem darauf ab, "Frieden und Stabilität zu fördern, zu erhalten und zu stärken", was der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten zuzuordnen ist. Das Abkommen enthält aber auch Vorschriften, die die Wirtschafts- und Handelsbeziehungen betreffen, welche in die ausschließliche Zuständigkeit der EU fallen. Die einzelnen Mitgliedstaaten (das Vereinigte Königreich eingeschlossen) haben in dem Abkommen kollektiv als "Mitgliedstaaten" eine Parteistellung.

---

ry Int'l L. Rev. 31 (2017), 1052, 1060. Für ein Beispiel vgl. die Erklärung, die gem. seines Art. 1 Abs. 3 dem Beschluss des Rates über den Abschluss des UN-Seerechtsübereinkommens beigefügt ist, Abl. 1998 Nr. L 179, 1 ff.

<sup>69</sup> Vgl. A. Rosas (Anm. 63), 129.

<sup>70</sup> Abl. 2000 Nr. L 147, 4.

<sup>71</sup> Abl. 2015 Nr. L 321 (in Kraft seit 1.9.2017).

## (ii) Gemischtes Abkommen mit geteilter Zuständigkeit

Bei einem gemischten Abkommen, für das die EU und die Mitgliedstaaten eine geteilte Zuständigkeit<sup>72</sup> haben, besteht eine zwingende Rechtsbeziehung zwischen diesen, d. h. die geteilte Zuständigkeit der EU und der Mitgliedstaaten ist “untrennbar miteinander verwoben”<sup>73</sup>. Das kommt auch darin zum Ausdruck, dass nach der Rechtsprechung des EuGH die Fähigkeit der Mitgliedstaaten, eigenständig völkerrechtliche Verträge abzuschließen, ab dem Zeitpunkt gesperrt ist, ab dem die EU in einem Bereich, der der geteilten Zuständigkeit unterliegt, gesetzgeberisch tätig wird.<sup>74</sup>

## iii. Konsequenzen

Wenn das Fortbestehen der Bindungswirkung gemischter Abkommen davon abhängt, ob bestimmte Teile anhand der dargestellten zugrundeliegenden Kompetenzen abgetrennt werden können, müssten Abkommen, denen eine *parallele Zuständigkeit* zugrunde liegt, in vollem Umfang weiter auf den ausgetretenen Mitgliedstaat anwendbar sein. Denn sie wurden immer so behandelt, dass sie zugleich die Mitgliedstaaten und die EU adressieren. Gleiches müsste für Abkommen gelten, die auf geteilter Zuständigkeit beruhen.

Hingegen würden bei *Abkommen mit nebeneinander bestehenden, sich ergänzenden ausschließlichen Zuständigkeiten* nur diejenigen Teile den ausgeschiedenen Mitgliedstaat weiter binden, die auf seiner ausschließlichen Zuständigkeit beruhen. Dagegen entfielen die Bindungswirkung für diejenigen Teile, die der ausschließlichen Zuständigkeit der EU zuzuordnen sind und damit bilateral zwischen der EU und der Drittpartei gelten. Denn auch nach innen oblag in Bezug auf diese Teile immer der EU und nicht den Mitgliedstaaten die Durchführung der Abkommen.

---

<sup>72</sup> Im Sinne von Art. 4 Abs. 1 AEUV.

<sup>73</sup> P. Allot, *Adherence and Withdrawal from Mixed Agreements*, in: D. O’Keeffe/H. G. Schermers (Hrsg.), *Mixed Agreements*, 1983, 118 f. Insoweit kommt die in Anm. 33 skizzierte unterschiedliche Handhabung von geteilten Innen- und Außenkompetenzen der EU durch den EuGH zum Tragen. Nach außen kann die EU die “geteilten Zuständigkeiten” im Sinne von Art. 4 Abs. 1 AEUV nur unter Beteiligung aller Mitgliedstaaten (als Ganzes) gemeinsam ausüben. Im Gegensatz dazu übt sie in den anderen beschriebenen Fällen ihre Zuständigkeiten allein aus und die Mitgliedstaaten handeln jeweils daneben. Bei parallelen Zuständigkeiten können dagegen jeweils auch nur einige Mitgliedstaaten handeln, bei den nebeneinander bestehenden ausschließlichen Zuständigkeiten müssen wiederum alle handeln, aber sie handeln aus ihrer eigenen Zuständigkeit heraus.

<sup>74</sup> EuGH, Gutachten 2/91 zum Abschluss des Übereinkommens Nr. 170 der ILO, Slg. 1993, I-1061, Rn. 19-34.

Bei gemischten Abkommen mit geteilter Zuständigkeit besteht keine Abtrennbarkeit von Kompetenzen. Dies spricht dafür, dass der austretende Mitgliedstaat nicht mehr gebunden sein dürfte, sondern allein die EU.

cc) Automatisches Fortbestehen der Bindungswirkung des gesamten Abkommens?

Am überzeugendsten erscheint es jedoch, nicht zwischen verschiedenen Arten gemischter Abkommen zu differenzieren.<sup>75</sup> Vielmehr sind alle gemischten Abkommen als unteilbar zu behandeln und sollen in ihrer Gesamtheit alle Parteien (auch die individuellen Mitgliedstaaten) binden. Etwas anderes soll nur gelten, wenn das Abkommen selbst oder im Zusammenhang mit dem Vertragsschluss abgegebene Erklärungen etwas anderes vorschreiben.

Das Argument der „Unteilbarkeit“ der gemischten Abkommen findet seine Grundlage im Völkerrecht: Art. 2 Abs. 1 lit. g WVRK definiert „Vertragspartei“ als einen Staat, der zugestimmt hat, durch den Vertrag gebunden zu sein und für den der Vertrag in Kraft ist. Das trifft hinsichtlich in Kraft getretener gemischter Abkommen auch auf das Vereinigte Königreich zu. Nach Art. 26 WVRK, der den Grundsatz *pacta sunt servanda* kodifiziert, bindet ein in Kraft getretener Vertrag die Vertragsparteien und ist von ihnen nach Treu und Glauben zu erfüllen. Ferner normiert Art. 27 WVRK, dass eine Vertragspartei nicht auf ihr innerstaatliches Recht verweisen kann, um die Nichterfüllung eines Vertrages zu rechtfertigen. Schließlich besagt Art. 46 Abs. 1 WVRK, dass sich ein Staat grundsätzlich nicht darauf berufen kann, dass seine Zustimmung zum Vertrag unter Verletzung von Zuständigkeitsvorschriften seines innerstaatlichen Rechts erfolgte, um daraus resultierende Verpflichtungen zu umgehen.

Es lässt sich gut vertreten, dass es sich bei der Zuständigkeitsverteilung zwischen der EU und ihren Mitgliedstaaten um eine derartige interne Angelegenheit handelt. Das entspricht der *Ratio* aus Art. 26 und 27 WVRK, die das Prinzip der Irrelevanz innerstaatlicher Vorgänge verdeutlichen.<sup>76</sup> So soll es beispielsweise irrelevant sein, wenn Bundesstaaten die föderale Kompetenzverteilung nicht beachten. Insofern ist die Verteilung von Zuständigkeiten zwischen der EU und ihren Mitgliedstaaten aufgrund der Supranationalität vergleichbar.

---

<sup>75</sup> Vgl. O. Dörr (Anm. 24), Art. 50 EUV, Rn. 39; im Ergebnis so auch R. A. Wessel (Anm. 1), 123 ff.; G. van der Loo/S. Blockmans (Anm. 67).

<sup>76</sup> Vgl. M. Goldmann, Völkerrechtliche Vereinbarungen und direkte Demokratie, ZaöRV 78 (2018), 281, 287; K. Ipsen, Völkerrecht, 7. Aufl. 2018, § 18, Rn. 21.

Das bedeutet, dass der Brexit auch bei solchen gemischten Abkommen, die teilweise der ausschließlichen Zuständigkeit der EU unterliegen, nicht automatisch zu einem Wegfall der Bindung des Vereinigten Königreichs an diese Abkommen führt.

Damit führt der EU-Austritt nicht *per se* dazu, dass die vertraglichen Pflichten des Vereinigten Königreichs entfallen. Auch ist davon auszugehen, dass es für Drittstaaten aus Gründen der Rechtssicherheit nicht wünschenswert ist, wenn sie künftig Mutmaßungen darüber anstellen müssten, welche Teile eines Abkommens für welche Partei verbindlich oder unverbindlich sind.

dd) Beendigungs- oder Rücktrittsrecht des Vereinigten Königreichs, der EU oder von Drittstaaten

Nach dem soeben Dargelegten sind gemischte Abkommen auch nach dem Brexit grundsätzlich weiter auf das Vereinigte Königreich anwendbar. Allerdings kommt ihre Beendigung in Betracht, wenn dies vertraglich vorgesehen ist (i.). Darüber hinaus kann die vertraglich vorgesehene Bezugnahme auf ein bestimmtes Territorium dazu führen, dass einzelne Pflichten schlicht nicht mehr anwendbar sind (ii.). Während eine Berufung auf Unmöglichkeit der Pflichterfüllung in der Regel ausscheiden dürfte (iii.), kann unter Umständen die *clausula rebus sic stantibus* geltend gemacht werden (iv.).

i. Vereinbarte Beendigungsgründe

Einige der gemischten Abkommen enthalten Beendigungsklauseln, die häufig eine sechsmonatige Frist vorsehen. Von diesem Recht können die Vertragsparteien grundsätzlich jederzeit und damit auch im Zusammenhang mit dem Brexit Gebrauch machen.<sup>77</sup>

In Betracht kommt auch der Austritt des Vereinigten Königreichs mit Zustimmung aller Parteien.<sup>78</sup> Ferner ist denkbar, dass aufgrund von in den Übereinkünften vorgesehenen Änderungsklauseln ggf. Modifikationen vorgenommen werden.

---

<sup>77</sup> Dies sieht R. A. Wessel (Anm. 22), 111, als nächstliegende Möglichkeit zum Umgang mit den Brexit-Folgen an.

<sup>78</sup> Vgl. Art. 54 WVRK II.

## ii. Bezug zu Territorium

Wie oben bereits erörtert, enthalten viele Verträge Regelungen zum räumlichen Geltungsbereich. Dieser ist meist auf das Gebiet der Europäischen Union, so wie es sich aus den EU-Verträgen ergibt, beschränkt.

Zwar führt diese Bezugnahme auf einen räumlichen Geltungsbereich nicht zwingend dazu, dass der gesamte Vertrag bei Änderung des Territoriums durch Austritt eines Mitgliedstaats aus der EU für diesen Staat seine Bindungswirkung verliert. Aus den räumlichen Regelungen kann aber folgen, dass einzelne vertragliche Rechte und Pflichten nach dem Brexit keine Anwendung mehr finden. Denn das Staatsgebiet des Vertragspartners, den die Rechte oder Pflichten treffen, befindet sich dann außerhalb dieses völkervertraglichen Anwendungsbereichs.<sup>79</sup> Dies kann beispielsweise für eine Norm der Fall sein, die vorsieht, dass Einfuhr- und Ausfuhrzölle “zwischen der Gemeinschaft und Israel”<sup>80</sup> verboten sind oder, dass

“die Vertragsparteien [...] bemüht sein [werden], Maßnahmen zur Förderung der regionalen Zusammenarbeit in Fragen wie Durchleitung von Gas [...] zu unterstützen”.<sup>81</sup>

Im erstgenannten Fall dürfte – trotz der völkerrechtlichen Bindung an das Abkommen als solches – bereits nach dem Wortlaut keine Pflicht des Vereinigten Königreichs, sondern nur der EU bestehen. Im zweiten Fall erstreckt sich nach dem gerade Gesagten die an sich bestehende Pflicht der Vertragspartei wohl nicht auf die regionale Zusammenarbeit auf dem Gebiet des Vereinigten Königreichs, weil der räumliche Anwendungsbereich nicht so weit reichen dürfte.

Ein Gegenbeispiel dürften Verpflichtungen zum politischen Dialog bilden, die sich – z. T. ohne territoriale Anknüpfung – an alle Vertragsparteien richten und räumlich unabhängig sind. Somit hängt es von der Auslegung der einzelnen Bestimmungen in den Abkommen ab, ob eine vertragliche Pflicht noch erfüllt oder ein Recht geltend gemacht werden kann.

## iii. Keine Unmöglichkeit

Sofern ein territorialer Bezug besteht, stellt sich die Frage, ob der EU-Austritt des Vereinigten Königreichs dazu führen kann, dass ihm die

<sup>79</sup> Vgl. *R. G. Volterra* (Anm. 3); *R. A. Wessel* (Anm. 1), 115; wohl in eine ähnliche Richtung *P. R. Vergano/T. Dolle*, *The Trade Law Consequences of Brexit*, *European Journal of Risk Regulation* 7 (2016), 795, 799.

<sup>80</sup> Art. 8 des “Europa-Mittelmeer-Abkommens” (siehe oben unter bb) (ii).

<sup>81</sup> Art. 51 Abs. 2 des “Europa-Mittelmeer-Abkommens”.

Pflichterfüllung unmöglich gemacht wird und somit ein Grund für den Rücktritt oder die Beendigung von Verträgen besteht (Art. 61 WVRK). Dafür ließe sich evtl. argumentieren, dass die EU-Mitgliedschaft als rechtliches Konstrukt einen wesentlichen Gegenstand der betreffenden völkerrechtlichen Verträge darstellt.<sup>82</sup> Mit dem Austritt aus der EU könnte dieser Gegenstand im Hinblick auf den austretenden Staat entfallen und infolgedessen die Erfüllung der Pflichten, die an die EU-Mitgliedschaft oder den Verbleib innerhalb des EU-Territoriums anknüpfen, unmöglich werden.

Gegen eine Berufung auf Unmöglichkeit spricht jedoch zum einen, dass der Wortlaut des Art. 61 WVRK maßgeblich auf das Verschwinden/die Zerstörung eines für die Vertragsausführung unerlässlichen Gegenstandes abstellt. Damit geht es der Norm primär um Fälle der objektiven Unmöglichkeit. Zum anderen führt auch eine systematische Auslegung der WVRK dazu, Unmöglichkeit eher zu verneinen. Denn bloße Änderungen der Umstände – ohne Verlust eines wesentlichen Gegenstandes – können grundsätzlich unter Art. 62 Abs. 1 WVRK fallen (dazu sogleich). Das Entstehen einer neuen Rechtslage soll hingegen nur unter engen Voraussetzungen relevant sein. Dies zeigt die Bestimmung in Art. 64 WVRK, der die Nichtigkeit – und damit Nicht-Erfüllbarkeit – von Verträgen nur bei Entstehung von *ius cogens* vorsieht.

Selbst wenn man eine Unmöglichkeit annähme, würde sich die Frage stellen, ob das Vereinigte Königreich sich auf diese berufen könnte. Denn gemäß Art. 61 Abs. 2 WVRK soll ein Staat die Unmöglichkeit nicht geltend machen können, wenn er sie selbst (völkerrechtswidrig) herbeigeführt hat. Zwar ist der Austritt aus der EU kein Vertragsbruch im Verhältnis zu den anderen EU-Mitgliedstaaten, da Art. 50 EUV eine Lösung von der EU ausdrücklich vorsieht. Wenn dadurch aber die Erfüllung von Pflichten gegenüber Drittstaaten schwierig oder rechtlich unmöglich wird, könnte man argumentieren, dass der austretende Staat für diese Probleme selbst verantwortlich ist und die Vertragspartner nicht die Folgen dieses bewussten Handelns tragen sollen.

---

<sup>82</sup> In diesem Sinne argumentierte Ungarn, dass ein “legal régime” Gegenstand im Sinne des Art. 61 Abs. 1 WVRK sein könne. Der IGH ließ diese Frage im Ergebnis offen, weil er eine Berufung auf Art. 61 WVRK bereits aus anderen Gründen ablehnte. Vgl. ICJ, *Gabčíkovo-Nagymaros Project (Hungary v. Slovakia)*, Urteil vom 25.9.1997, ICJ Reports 1997, 7, Rn. 102 f.

iv. *Clausula rebus sic stantibus*

Lehnt man eine Berufung auf Unmöglichkeit ab, könnte der EU-Austritt des Vereinigten Königreichs indes eine wesentliche Änderung der Umstände (*rebus sic stantibus*) darstellen, die die Parteien – die EU, das Vereinigte Königreich und jeden anderen Vertragsstaat – berechtigt, von der Erfüllung vertraglicher Pflichten abzusehen.<sup>83</sup> Die WVRK akzeptiert als Grund für die Beendigung, den Rücktritt oder die Suspendierung eines Vertrages

“eine grundlegende Änderung der beim Vertragsschluss gegebenen Umstände, die von den Vertragsparteien nicht vorhergesehen wurde”.<sup>84</sup>

Beendigung, Rücktritt oder Suspendierung sind dann jedoch nur möglich, wenn

“a) das Vorhandensein jener Umstände [...] eine wesentliche Grundlage für die Zustimmung der Vertragsparteien, durch den Vertrag gebunden zu sein, [bildete] und

b) die Änderung der Umstände [...] das Ausmaß der auf Grund des Vertrags noch zu erfüllenden Verpflichtungen tiefgreifend umgestalten würde”.<sup>85</sup>

Die Anforderungen, die der Internationale Gerichtshof – unter Betonung des Ausnahmecharakters der Norm – hieran stellt, sind hoch. Danach müssen die Umstände derart bedeutsam gewesen sein, dass ihr Vorliegen bei Vertragsschluss wesentliche Grundlage für die vertragliche Bindung der Parteien war. Zudem muss die Veränderung unvorhergesehen gewesen sein und einen tiefgreifenden Einfluss auf das Wesen der noch zu erfüllenden Vertragspflichten haben.<sup>86</sup>

Ob der Austritt eines Mitgliedstaates aus der EU vorhersehbar war, dürfte zunächst von dem Zeitpunkt des Vertragsschlusses abhängen. So wurde die Austrittsmöglichkeit erst mit dem Vertrag von Lissabon im Jahr 2007 kodifiziert; in Kraft getreten ist sie 2009. Zwar war auch zuvor ein Austritt theoretisch möglich, aber praktisch spielte diese Frage bis weit nach 2009 keine nennenswerte Rolle. Insofern kann jedenfalls bis Ende der 2000er Jahre nicht von Vorhersehbarkeit ausgegangen werden. Doch selbst seit Verabschiedung und Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon vergingen mehrere Jahre, in denen eine Anwendung des Art. 50 EUV nicht zu erwarten war. Noch im Jahr 2013, als der damalige Premierminister *David Cameron* ein

<sup>83</sup> Näher dazu *W. Heintschel von Heinegg*, *Treaties, Fundamental Change of Circumstances*, in: MPEPIL, 2006.

<sup>84</sup> Art. 62 Abs. 1 WVRK.

<sup>85</sup> Art. 62 Abs. 1 WVRK.

<sup>86</sup> Vgl. ICJ, *Gabčíkovo-Nagymaros Project (Hungary v. Slovakia)* (Anm. 82), 7, Rn. 104.

Referendum für den Fall seiner alleinigen Regierungsgewalt in Aussicht gestellt hatte, war der Glaube an den tatsächlichen Vollzug eines Austritts eher schwach. Deshalb kann argumentiert werden, dass der Brexit lange Zeit unvorhersehbar war. Allein die Existenz eines (ungeschriebenen oder kodifizierten) Austrittsrechts bedeutet noch nicht, dass ein Austritt hinreichend wahrscheinlich und vorhersehbar ist. Wäre dies anders, hätten die Parteien völkerrechtlicher Verträge wahrscheinlich auch eher damit begonnen, die Folgen eines potenziellen Austritts mitzuregeln. Dies ist aber gerade nicht geschehen, (wohl) weil speziell der Brexit lange Zeit unvorhergesehen war.

Die Mitgliedschaft des Vereinigten Königreichs in der EU lässt sich im Hinblick auf mehrere gemischte Abkommen auch als wesentliche Grundlage ansehen. Das lässt sich etwa dann vertreten, wenn das Vereinigte Königreich seine Pflichten nur als Teil des Binnenmarktes erfüllen kann.<sup>87</sup> Zudem könnte für Drittstaaten die EU-Mitgliedschaft des Vereinigten Königreichs ein wesentlicher Beweggrund gewesen sein, um den Vertrag überhaupt abzuschließen. Nach dem Ausscheiden des Vereinigten Königreichs könnte sich der Drittstaat auf eine grundlegende Änderung der Umstände berufen.<sup>88</sup> Ebenso könnte das Vereinigte Königreich je nach Ziel und Zweck des jeweiligen Abkommens behaupten, dass seine Zugehörigkeit zur EU ein Umstand war, der “eine wesentliche Grundlage für die Zustimmung der Vertragsparteien, durch den Vertrag gebunden zu sein”, bildete.<sup>89</sup>

Die Parteien könnten eine grundlegende Änderung der Umstände ferner dann behaupten, wenn ein gemischtes Abkommen nicht wegen *geteilter Zuständigkeit*, sondern aus *politischen oder symbolischen Gründen* von EU und Mitgliedsstaaten gemeinsam geschlossen wurde oder die Einhaltung bestimmter Verpflichtungen garantieren sollte.

Vor diesem Hintergrund scheint es umso wahrscheinlicher, dass der Brexit, durch den quasi ein “neuer” unabhängiger Staat dem Vertrag beitrifft, bei den meisten gemischten Abkommen eine grundlegende Änderung der Umstände im Vergleich zu denen des ursprünglichen Vertragsschlusses bewirkt. Beispielhaft können hierfür folgende Abkommen genannt werden:

---

<sup>87</sup> Vgl. *M. W. Gebring* (Anm. 47).

<sup>88</sup> Vgl. *O. Dörr* (Anm. 24), Art. 50 EUV, Rn. 39.

<sup>89</sup> Dies könnte auch für Abkommen gelten, die nicht die EU, sondern allein das Vereinigte Königreich abgeschlossen hat, wenn die Zustimmung des Drittstaates oder des Vereinigten Königreichs (stillschweigend) auf dessen EU-Mitgliedschaft beruhen würde. Ausführlich und m. w. N. zu Verträgen zwischen einzelnen Mitgliedstaaten, insbesondere auch den Intra-Mitgliedstaaten-Investitionsschutzabkommen *R. A. Wessel* (Anm. 1), 124 ff.

- (i) Partnerschaftsabkommen zwischen den Mitgliedern der Gruppe der Staaten in Afrika, im Karibischen Raum und im Pazifischen Ozean einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits<sup>90</sup>

Dieses Abkommen haben die Europäische Gemeinschaft und ihre Mitgliedstaaten unterzeichnet. In der Rechtssache *Europäisches Parlament v. Rat der Europäischen Union* hat der EuGH festgestellt, dass das Abkommen eine “AKP-EWG”<sup>91</sup>-Zusammenarbeit im Wesentlichen bilateraler Natur” eingeführt habe.<sup>92</sup>

- (ii) Wirtschafts- und Handelsabkommen (CETA) zwischen der EU und Kanada<sup>93</sup>

Die EU-Handelskommissarin, *Cecilia Malmström*, hat erklärt, dass die vom CETA-Abkommen umfassten Bereiche der ausschließlichen Zuständigkeit der EU unterliegen. Trotzdem ließ die Kommission aus politischen Gründen zu,<sup>94</sup> dass alle Mitgliedstaaten das Abkommen als gemischtes Abkommen unterzeichnen.<sup>95</sup>

<sup>90</sup> ABl. 2000 Nr. L 195.

<sup>91</sup> Heute AKP-EU.

<sup>92</sup> EuGH, Urt. v. 2.3.1994, Rs. C-316/91 (*Parlament v. Rat*), Slg. 1994, I-625.

<sup>93</sup> Das CETA ist bislang nur vorläufig mit den Teilen in Kraft getreten, die in ausschließlicher Zuständigkeit der EU liegen.

<sup>94</sup> Vgl. oben in der Einleitung zu II.

<sup>95</sup> Vgl. EU-Pressemitteilung: “*Handelsabkommen EU-Kanada geht zur Unterzeichnung an die Mitgliedstaaten*” <<http://europa.eu>>. Vgl. auch entsprechend im Vorschlag für einen Beschluss des Rates über die vorläufige Anwendung des umfassenden Wirtschafts- und Handelsabkommens zwischen Kanada einerseits und der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten andererseits, COM(2016) 470 final, Abschnitt 2 der Begründung: “Das CETA hat dieselben Ziele und im Wesentlichen den gleichen Inhalt wie das Freihandelsabkommen mit Singapur (EUSFTA). Somit ist die Zuständigkeit der Union in beiden Fällen gleich. Da hinsichtlich des Umfangs und der Art der Zuständigkeit der Union für den Abschluss des EUSFTA Zweifel bestanden, beantragte die Kommission nach Art. 218 Abs. 11 AEUV im Juli 2015 ein Gutachten des Gerichtshofs (Rechtssache A-2/15). In der Rechtssache A-2/15 vertritt die Kommission die Ansicht, dass die Union die erforderliche Zuständigkeit hat, um das EUSFTA alleine abzuschließen oder andernfalls zumindest eine geteilte Zuständigkeit in den Bereichen besteht, die nicht in die ausschließliche Zuständigkeit der Union fallen. Viele Mitgliedstaaten haben jedoch eine andere Auffassung zum Ausdruck gebracht. Angesichts dessen und um die Unterzeichnung des Abkommens nicht zu verzögern, hat die Kommission beschlossen, die Unterzeichnung des Abkommens als gemischtes Abkommen vorzuschlagen.” Vgl. ebenso Vorschlag für einen Beschluss des Rates über die Unterzeichnung – im Namen der Europäischen Union – des umfassenden Wirtschafts- und Handelsabkommens zwischen Kanada einerseits und der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten andererseits, COM(2016) 444 final.

## (iii) Andere Abkommen

In Fällen, in denen die EU-Mitgliedschaft des Vereinigten Königreichs hingegen keine wesentliche Basis für die Zustimmung zum Vertrag war und auch sonst keine grundlegende Veränderung der Umstände ersichtlich ist, erscheint es nicht zwingend, eine Vertragsbeendigung zu ermöglichen.

Aber auch wenn sich für bestimmte Abkommen eine grundlegende Änderung der Umstände bejahen lässt, wären Beendigung, Rücktritt oder Suspendierung des Vertrages keine automatische Konsequenz des EU-Austritts. Grundsätzlich muss ein Staat oder eine internationale Organisation zunächst den Beendigungsprozess in Gang setzen, indem diese Absicht dem Vereinigten Königreich (und der EU) notifiziert wird. Die WVRK enthält in Art. 65 bis 67 detaillierte Verfahrensregeln für die Beendigung und die Suspendierung von Verträgen. Ob diese zum Völkergewohnheitsrecht gehören, ist zweifelhaft: Der EuGH hat das verneint und dargelegt, dass eine Notifizierung nicht alle dort genannten Anforderungen erfüllen muss, wenn die WVRK zwischen zwei Staaten oder auf ein bestimmtes, zwischen diesen geschlossenes Abkommen nicht anwendbar ist.<sup>96</sup> Der Internationale Gerichtshof hat insoweit erklärt, dass die Verfahrensvorschriften

“jedenfalls grundsätzlich das Völkergewohnheitsrecht widerspiegeln und bestimmte Verfahrensprinzipien enthalten, die auf dem Grundsatz von Treu und Glauben beruhen”.<sup>97</sup>

Falls das Vereinigte Königreich seinen Willen zur Beendigung notifiziert, kommt eine Aussetzung oder ein Rücktritt im Verhältnis zum Drittstaat in Betracht. Wenn der Drittstaat sein Rücktrittsrecht geltend macht, dürfte dies regelmäßig gleichermaßen gegenüber der EU und dem Vereinigten Königreich gelten. Darüber hinaus liegt die Annahme nahe, dass das Vereinigte Königreich selbst, die EU oder beteiligte Drittstaaten den EU-Austritt des Vereinigten Königreichs zum Anlass nehmen werden, über bestimmte Bedingungen des jeweiligen Vertrages, die Aufrechterhaltung ähnlicher Bedingungen in einem neuen Abkommen oder den Zeitplan eines bereits existierenden Abkommens neu zu verhandeln. Wenn eine derartige Neuverhandlung erfolglos verläuft, besteht die Möglichkeit, dass mit der Beendigung des Vertrages wegen grundlegender Änderung der Umstände gedroht wird. Für den Fall, dass das Vereinigte Königreich bei Verträgen mit ausdrücklichem Bezug etwa zu dem Gebiet der EU Vertragspartei bleiben will,

<sup>96</sup> Vgl. EuGH, Urteil v. 16.6.1998, Rs. C-162/96 (*A. Racke GmbH & Co v. Hauptzollamt Mainz*), Slg. 1998, I-3655, Rn. 59.

<sup>97</sup> IGH, *Gabčíkovo-Nagymaros Project (Hungary v. Slovakia)* (Anm. 82), 7, Rn. 109.

kommt in Betracht, dass die Parteien den Vertrag beispielsweise durch ein entsprechendes Protokoll abändern.<sup>98</sup>

Etwaig entstehende Streitigkeiten über die Fortgeltung der Verträge würde der Internationale Gerichtshof entscheiden, sofern dessen Zuständigkeit eröffnet ist<sup>99</sup> und eine Lösung im Verhandlungswege ausscheidet.

Im Ergebnis haben die Parteien eines gemischten Abkommens die Möglichkeit, dieses Abkommen zu beenden, von ihm zurückzutreten oder es zu suspendieren, sofern mit dem EU-Austritt des Vereinigten Königreichs eine grundlegende Änderung der Umstände eintritt. Dies ist jedenfalls für diejenigen Abkommen zu erwarten, denen das Vereinigte Königreich ausschließlich aufgrund seiner EU-Mitgliedschaft angehört.

#### ee) Vorläufig anwendbare gemischte Abkommen

Nach Abschluss eines gemischten Abkommens kann die EU unter bestimmten Voraussetzungen berechtigt sein, Vorschriften schon vor der endgültigen Ratifizierung anzuwenden.<sup>100</sup> Dies geschieht zumeist, indem der Rat in den Beschluss, mit dem er die EU zur Unterzeichnung ermächtigt, die Möglichkeit der vorläufigen Anwendbarkeit aufnimmt.<sup>101</sup> In der EU ist es inzwischen üblich, dass gemischte Handelsabkommen vorläufig angewendet werden, bevor sie nach der Ratifizierung durch alle Mitgliedstaaten offiziell in Kraft treten. Bislang wird ein vorläufig anwendbares gemischtes Abkommen auf das Vereinigte Königreich angewendet, allein weil es Mitglied der EU ist,<sup>102</sup> und zwar auch dann, wenn es die Übereinkunft noch nicht unterzeichnet (und ratifiziert) hat. Damit erlangt das Vereinigte Königreich die Vorteile dieser Abkommen bereits kraft seiner EU-Mitgliedschaft (und nicht kraft seiner Stellung als Vertragspartei), noch bevor alle EU-Mitgliedstaaten es ratifiziert haben.

---

<sup>98</sup> Näher *R. A. Wessel* (Anm. 1), 122.

<sup>99</sup> Erneut ist hier anzumerken, dass der automatische Fortbestand gemischter Abkommen so allgemein gehalten nur für die künftigen Beziehungen zwischen dem Vereinigten Königreich und einem Drittstaat gelten kann – nicht für das Verhältnis zwischen dem Vereinigten Königreich und der EU. Ein solches Vorgehen würde zumindest im Hinblick auf Freihandelsabkommen gegen die Ausnahme der Zollunion in Art. XXIV des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (GATT) verstoßen, was zu einer Verletzung der Meistbegünstigungsklausel und dem Grundsatz der Inländerbehandlung führen würde (Art. I und III GATT).

<sup>100</sup> Vgl. Rat der Europäischen Union, Die Rolle des Rates bei internationalen Übereinkünften, abrufbar unter <<http://www.consilium.europa.eu>>.

<sup>101</sup> Vgl. den Überblick über das Verfahren unter Rat der Europäischen Union, Die Rolle des Rates bei internationalen Übereinkünften, abrufbar unter <<http://www.consilium.europa.eu>>.

<sup>102</sup> Die Bindung erfolgt also nur unionsrechtlich über Art. 216 Abs. 2 AEUV.

Es ist jedoch sehr wahrscheinlich, dass alle vorläufig anwendbaren Abkommen, die das Vereinigte Königreich bis zu seinem Austritt nicht unterzeichnet hat, nach dem Brexit nicht mehr im Vereinigten Königreich anwendbar sein werden. Denn mangels Unterzeichnung (und Ratifizierung) ist das Vereinigte Königreich gerade noch nicht selbst Vertragspartei geworden. Der Ratsbeschluss zur vorläufigen Anwendbarkeit, der ausdrücklich nur im Namen der EU gefasst wird,<sup>103</sup> darf nur diejenigen Teile eines gemischten Abkommens erfassen, die der Zuständigkeit der EU unterliegen.<sup>104</sup> Folglich hat die vorläufige Anwendbarkeit eines Abkommens nach dem Brexit keinerlei rechtliche Auswirkungen auf die Rechte und Pflichten des Vereinigten Königreichs, weil diese allein auf der EU-Mitgliedschaft beruhen. Damit dürfte eine Vielzahl von Übereinkünften, die derzeit vorläufig angewendet werden, für das Vereinigte Königreich nach seinem EU-Austritt wegfallen. Dies betrifft unter anderem Handelsabkommen mit einigen ost- und zentralafrikanischen Staaten sowie mit Kolumbien und Peru.<sup>105</sup>

Im Gegensatz dazu gilt in den Fällen, in denen ein Staat das Abkommen noch vor seinem Austritt aus der EU unterzeichnet, dass es für diesen (auch völkerrechtlich) verbindlich wird.

Demnach bleibt das Abkommen anwendbar, bis das Vereinigte Königreich eine andere Absicht notifiziert. Das folgt aus Art. 25 Abs. 2 WVRK als völkerrechtlicher Regel über die vorläufige Anwendung von Verträgen. Diese besagt, dass

“die vorläufige Anwendung eines Vertrags oder eines Teiles eines Vertrags hinsichtlich eines Staates [endet], wenn dieser den anderen Staaten, zwischen denen der Vertrag vorläufig angewendet wird, seine Absicht notifiziert, nicht Vertragspartei zu werden”.

---

<sup>103</sup> Vgl. insoweit die Überschrift des Vorschlags für einen derartigen Ratsbeschluss zum CETA-Abkommen, in der es heißt “Vorschlag für einen Beschluss des Rates über die Unterzeichnung – *im Namen der Europäischen Union* – des umfassenden Wirtschafts- und Handelsabkommens zwischen Kanada einerseits und der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten andererseits” (Hervorhebung hinzugefügt).

<sup>104</sup> Vgl. auch BVerfG, Urt. v. 13.10.2016 – 2 BvR 1368/16 u. a., BVerfGE 143, 65 ff.

<sup>105</sup> Vgl. *M. W. Gebring*, Brexit and EU-UK Trade Relations with Third States, abrufbar unter <<http://eulawanalysis.blogspot.de>>.

### 3. Strukturell multilaterale internationale Abkommen

Einige umfangreichere Abkommen hat nicht nur die EU, sondern auch das Vereinigte Königreich als eigenständige Vertragspartei unterzeichnet. Diese Abkommen sind allen Staaten zugänglich, die bestimmte objektive Kriterien erfüllen. Sie setzen daher nicht eine EU-Mitgliedschaft des Vereinigten Königreichs voraus. Nach dem allgemeinen Völkervertragsrecht erscheint es naheliegend, dass derartige Abkommen auch nach dem Brexit weiterhin auf das Vereinigte Königreich anwendbar sind. Das gilt vor allem deshalb, weil in Bezug auf diese Verträge keine grundlegende Änderung der Umstände eingetreten sein wird, die von irgendeiner Vertragspartei geltend gemacht werden könnte. Es ist davon auszugehen, dass andere Vertragsparteien damit rechnen, dass auch Nicht-EU-Mitgliedstaaten dem Vertrag beitreten. Deshalb wäre der durch das Fortgelten der Verträge nach dem Brexit bereits oben erläuterte "Beitritt" eines Nicht-EU-Mitgliedstaats kein unvorhergesehenes oder zu tiefgreifenden Umgestaltungen führendes Ereignis.

Diese Erwägungen greifen auch in den Fällen, in denen aus EU-Perspektive "gemischte Abkommen im engeren Sinne" vorliegen, also regulatorische Inhalte, die nach EU-Recht unter die geteilte Zuständigkeit fallen.<sup>106</sup> Teilweise wird auch hier die Notifizierung gegenüber den anderen Vertragspartnern und die Beifügung von Protokollen für erforderlich erachtet.<sup>107</sup> Für den Energiechartavertrag, der allerdings von der EU und den Mitgliedstaaten sukzessive abgeschlossen wurde, gehen einige Autoren ohne weiteres und unter Verweis auf die Stellung des Vereinigten Königreichs als selbstständige Vertragspartei davon aus, dass er fortgilt.<sup>108</sup>

---

<sup>106</sup> Das bekannteste Beispiel hierfür sind die WTO-Abkommen, für die der EuGH davon ausgeht, dass es sich um "gemischte Abkommen" handelt, an denen sowohl die EU als auch die Mitgliedstaaten als Partei beteiligt sind, vgl. EuGH, Gutachten 1/94 (WTO), Slg. 1994, I-5267. Nicht erfasst hiervon sind die plurilateralen Abkommen innerhalb der WTO, wie bspw. dasjenige über das öffentliche Beschaffungswesen (GPA). Das Vereinigte Königreich ist keine Vertragspartei, sondern allein die EU. Zu einer etwaigen Rechtsnachfolge in die Stellung der EU vgl. einerseits *L. Bartels* (Anm. 22), 1, 3 ff. (zit. nach dem Entwurf), andererseits *M. Schäfer*, Die Rechtsstellung des Vereinigten Königreichs in der WTO nach dem Brexit, in: C. Tietje/G. Kraft/C. Kumpan (Hrsg.), Beiträge zum Transnationalen Wirtschaftsrecht, Heft 147, November 2017, 23 ff. Zu den allein von der EU abgeschlossenen Änderungen des TRIPS bzw. zum Abkommen über Handelserleichterungen vgl. *C. Herrmann*, Brexit, WTO und EU-Handelspolitik, EuZW 28 (2017), 961, 963 m. w. N.

<sup>107</sup> Vgl. *R. A. Wessel* (Anm. 22), 207 ff.

<sup>108</sup> Vgl. u. a. *A. Gunst*, Brexit: What Should Energy Companies Do Now?, 24.6.2016, abrufbar unter <www.dlapiper.com>; Deloitte Aktuell, Brexit, v. 24.6.2016, <www.deloitte-tax-news.de>.

Aber auch im Hinblick auf diese Vertragskategorie wird die weitere Beteiligung des Vereinigten Königreichs nicht frei von Hindernissen sein. Die wesentlichen wirtschaftlichen und tatsächlichen Veränderungen, die mit dem Brexit einhergehen, können dazu führen, dass das Vereinigte Königreich die spezifischen Verpflichtungen, die sich aus dem Abkommen ergeben, nicht mehr erfüllen kann.

Als Beispiele für die Herausforderungen, die sich bei strukturell multilateralen Abkommen ergeben, sollen im Folgenden das WTO-Übereinkommen (a)) sowie ausgewählte Klimaschutzverträge (b)) dienen.

### a) Marrakesch-Abkommen

Durch das Marrakesch-Abkommen wurde die Welthandelsorganisation gegründet.<sup>109</sup> Die WTO ist eine internationale Organisation, der die EU als Gründungsmitglied angehört. In Folge eines EuGH-Gutachtens<sup>110</sup> sind allerdings auch die EU-Mitgliedstaaten beigetreten. Der EuGH geht davon aus, dass es sich bei dem endgültigen WTO-Abkommen und den nachfolgenden Übereinkünften aus EU-Perspektive um gemischte Abkommen handelt, mit denen sowohl die EU als auch ihre Mitgliedstaaten gemeinsam ihre Zuständigkeiten ausüben. Nach Art. XI:1 des WTO-Abkommens ist das Vereinigte Königreich ein Gründungsmitglied der WTO und seine Mitgliedschaft bleibt solange bestehen, bis es nach Art. XV des WTO-Abkommens seinen Rücktritt erklärt.<sup>111</sup> Während der Fortbestand der WTO-Mitgliedschaft des Vereinigten Königreichs nicht angezweifelt wird,<sup>112</sup> ist fraglich, ob und in welchem Umfang das Vereinigte Königreich seine WTO-Verpflichtungen, die bislang mit dem Rest der EU geteilt werden, neu aushandeln muss.

Es ist zu erwarten, dass dem Vereinigten Königreich ggf. komplexe Neuverhandlungen über Kernaspekte seiner Rechte und Pflichten in der WTO bevorstehen.<sup>113</sup> Wenn es die Europäische Zollunion verlässt, unterliegt es

<sup>109</sup> United Nations Treaty Series Bd. 1867, Nr. I-31874.

<sup>110</sup> EuGH, Gutachten I/94, Slg. 1994 (WTO), I-5267.

<sup>111</sup> Vgl. prägnant auch WTO, *EC – Measures Affecting Trade in Large Civil Aircraft*, Report of the Panel v. 30.6.2010, WT/DS316/P/R, Rn. 7.174: “The fact that [some WTO-] Members are member states of the European Communities, which is itself a Member of the WTO, does not affect their individual status as Members of the WTO”, vielmehr sei das gemeinsame Auftreten eine allein nach innen wirkende Verpflichtung.

<sup>112</sup> Siehe statt aller *H.-J. Hellwig* (Anm. 25), 9, 18 f.

<sup>113</sup> Vgl. *K. Fernekeß/S. Palevičienė/M. Thadikkaran* (Anm. 24), 54; *M. W. Gehring* (Anm. 47); *P. Koutrakos*, What Does Brexit Mean for the UK in WTO?, abrufbar unter <www.

prinzipiell EU-Zöllen. Diesbezüglich lässt sich vermuten, dass die derzeitigen Zolltarife der EU unter dem Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommen (GATT) und die Listen des Allgemeinen Abkommens über den Handel mit Dienstleistungen (GATS) der EU nicht mehr ohne weiteres auf das Vereinigte Königreich anwendbar sein werden. Damit wird das Vereinigte Königreich eigene WTO-Mitgliedschaftsbedingungen aushandeln müssen.<sup>114</sup>

Diese Erwartung fußt auf der Annahme, dass die Rechte und Pflichten des Vereinigten Königreichs unter dem WTO-Abkommen durch seinen Status als EU-Mitglied bedingt sind. Allerdings wirkt sich der EU-Austritt nicht automatisch auf diejenigen Rechte und Pflichten des Vereinigten Königreichs aus dem WTO-Abkommen aus, die es als Gründungsmitglied erworben hat.<sup>115</sup> Jedenfalls diejenigen WTO-Regelungen, die *erga omnes partes* anwendbar sind, werden auch weiterhin für das Vereinigte Königreich gelten.<sup>116</sup> Komplizierter ist es hingegen, die Marktzugangsrechte und -pflichten des Vereinigten Königreichs zu bestimmen, die sich aus EU-Rechten und -Pflichten ableiten, so z. B. den Anteil des Vereinigten Königreichs an Zollkontingenten oder Subventionszusagen. Aus rechtlicher Sicht ließe sich vertreten, dass sich die Position des Vereinigten Königreichs auch in dieser Hinsicht nicht ändert.<sup>117</sup> Allerdings dürften sowohl statistische als auch politische Schwierigkeiten bestehen, die rechtliche Position des Vereinigten Königreichs innerhalb der WTO zu bestimmen. Um Klarheit zu schaffen, mag es vorteilhaft sein, die Rechte und Pflichten des Vereinigten Königreichs durch Aushandeln zu erschließen, insbesondere im Hinblick auf Verpflichtungen, die quantifizierten Rechten und Pflichten gegenüberstehen.<sup>118</sup>

Zu diesem Zwecke legte das Vereinigte Königreich den Handelspartnern am 24.7.2018 einen entsprechenden Vorschlag für eine Anpassung der Bedingungen im Rahmen der sog. *1980 procedures* vor.<sup>119</sup> Dieser "Schedule"

---

monckton.com>; ferner vertritt auch WTO-Generaldirektor *R. Azevêdo* diesen Standpunkt, vgl. *The Guardian* v. 7.6.2016, abrufbar unter <[www.theguardian.com](http://www.theguardian.com)>.

<sup>114</sup> Vgl. *K. Fernekeß/S. Palevičienė/M. Thadikkaran* (Anm. 24), 54 ff. Hiervon geht auch der Generaldirektor der WTO, *R. Azevêdo*, aus (Anm. 113). Ausführlich zu den Folgen *M. Schäfer* (Anm. 106), 10 ff. und *C. Herrmann* (Anm. 106), 963 m. w. N.

<sup>115</sup> Vgl. *L. Bartels* (Anm. 22), 1, 3 ff. (zit. nach dem Entwurf).

<sup>116</sup> Dabei handelt es sich um das WTO-Abkommen, den GATT-Vertrag 1994 (außer Art. II), den GATS-Vertrag (außer Art. XX), den TRIPS-Vertrag und die Übereinkunft über das Streitbeilegungsverfahren DSU; vgl. *L. Bartels* (Anm. 22), 7 (zit. nach dem Entwurf).

<sup>117</sup> Vgl. *L. Bartels* (Anm. 22), 21 (zit. nach dem Entwurf).

<sup>118</sup> Vgl. *L. Bartels* (Anm. 22), 7 (zit. nach dem Entwurf).

<sup>119</sup> Vgl. WTO-Pressemitteilung v. 24.7.2018, United Kingdom Submits Draft Schedule to the WTO Outlining Post-Brexit Goods Commitments, abrufbar unter <<https://www.wto>>.

teilt die Kontingente und Zusagen zwischen der EU und dem Vereinigten Königreich auf. Hiergegen äußerten jedoch bereits mehr als 20 Staaten Vorbehalte, darunter die USA, China, Brasilien und Mexiko.<sup>120</sup> Dies erhöht den Liberalisierungsdruck auf das Vereinigte Königreich erheblich und könnte der Beginn ausgedehnter und langwieriger Verhandlungen sein.

Nicht gerade erleichtert wird diese Situation dadurch, dass die exakte Rechtsnatur vieler EU-Verpflichtungen unklar ist. Ihre bestätigten Zoll-, Kontingent- und Agrarsubventionsverpflichtungen stammen aus der Zeit vor 2004. Seitdem hat sich vieles verändert, ohne dass es zu einer formalen Festschreibung der neuen Bedingungen gekommen wäre. Neue Abkommen werden die veränderte Stellung des Vereinigten Königreichs berücksichtigen und den WTO-Anforderungen entsprechen müssen, die eine begünstigende Behandlung bestimmter Staaten beschränken.<sup>121</sup>

## b) Klimaschutzabkommen

Das Kyoto-Protokoll wurde am 11.12.1997 verabschiedet und ist am 16.2.2005 in Kraft getreten.<sup>122</sup> Es will so viele Mitglieder wie möglich erreichen, um den Klimawandel effektiv zu bekämpfen. Derzeit hat es 192 Mitglieder. Sowohl die EU als auch das Vereinigte Königreich haben das Protokoll am 29.4.1998 unterzeichnet. Obwohl die EU ihr eigenes Emissionshandelsystem eingeführt hat und alle Mitgliedstaaten unter dem Kyoto-Protokoll erfasst, ist weitgehend anerkannt, dass der Zweck des Protokolls die Möglichkeit eröffnet, dass das Vereinigte Königreich nach dem Brexit seine Mitgliedschaft behält, auch außerhalb des EU-Emissionshandelsystems.

Ebenso verhält es sich im Hinblick auf das Übereinkommen von Paris, das das Vereinigte Königreich neben der EU auch in eigenem Namen unterzeichnet und ratifiziert hat.<sup>123</sup>

Es wird jedoch vertreten, dass auch hier die Geltendmachung der *clausula rebus sic stantibus* in Betracht kommt, weil die Verpflichtungen als Gesamtpaket abgeschlossen wurden und ggf. anders ausgefallen wären, wenn nur

---

org>; zu den 1980 procedures vgl. auch WTO, GATT Decision, 26.3.1980 – L/4962, abrufbar unter <<https://www.wto.org>>.

<sup>120</sup> Vgl. J. Brunsden, Trade Partners Attack EU Plan for Post-Brexit Import Quotas, abrufbar unter <<https://www.ft.com>>.

<sup>121</sup> Vgl. ausführlich M. Schäfer (Anm. 106), 10 ff.

<sup>122</sup> United Nations Treaty Series, Bd. 2303, 162.

<sup>123</sup> Vgl. UN Depository Notifications CN 869 und CN 335.

die EU-27 verhandelt hätten. Auch innerhalb der EU könnte es zu Verwerfungen kommen, da ihre Verpflichtungen das Ergebnis von unionsinternen Verhandlungen sind. Sie reflektieren die Positionen und Stimmgewichte ihrer Mitgliedstaaten. Scheidet das Vereinigte Königreich aus der EU aus, so verschiebt sich auch das politische Gleichgewicht.<sup>124</sup>

Andere erachten dieses Aufteilungsproblem nur als ein internes Thema zwischen EU und dem Vereinigten Königreich, welches den völkerrechtlichen Vertrag nicht berühre.<sup>125</sup> Das vertritt auch das britische Wirtschaftsministerium in seinen Leitlinien zum Klimawandel im No-Deal-Szenario. Diese betonen die Stellung des Vereinigten Königreichs als Vertragspartei aus eigenem Recht, sodass hier eine entsprechende Fortgeltung naheliegt.<sup>126</sup>

Es bleibt abzuwarten, ob die anderen Vertragspartner auf Nachverhandlungen drängen werden. Nach Ansicht der Bundesregierung blieben die völkerrechtlichen Verpflichtungen des Vereinigten Königreichs aus dem Übereinkommen von Paris unberührt.<sup>127</sup> Im Rahmen der Effort-Sharing-Decision der EU zur Festlegung von quantifizierten, national festgelegten Beiträgen (Nationally Determined Contributions – NDCs) verweist die Bundesregierung auf die noch andauernden Verhandlungen der EU mit dem Vereinigten Königreich und die von Seiten der britischen Regierung signalisierte Bereitschaft zum Abschluss von Kooperationsabkommen.<sup>128</sup>

Allerdings ist ein wesentlicher Unterschied zur Situation bei den Zollkontingenten unter dem GATT zu beachten: Es findet auf Ebene der NDCs, anders als bei den Zollkontingenten, kein direkter Austausch im Sinne eines *do ut des* zwischen den Vertragsstaaten statt. Vielmehr handelt es sich um gemeinsame Bemühungen, die nicht in einem Austauschverhältnis stehen. Es kommt insoweit nicht maßgeblich auf ein bestimmtes “Verhandlungsgewicht” eines Staates an. Daher dürfte die Wahrscheinlichkeit von Einwendungen der anderen Vertragsstaaten im Abkommen von Paris deutlich geringer sein als im Falle der WTO, sofern das Vereinigte Königreich an den bisher zugesagten Zielen festhalten will.

---

<sup>124</sup> Vgl. *D. Torney*, What Will Brexit Mean for Climate Change?, abrufbar unter <<https://www.rte.ie>>. S. auch Antwort der Bundesregierung v. 15.10.2018 auf eine kleine Anfrage zu Folgen des Brexit für Deutschland und Europa: Umwelt, BT-Drs. 19/5007, 7.

<sup>125</sup> Vgl. die Nachweise zu beiden Ansichten bei Thomson Reuters Practical Law Brexit (Anm. 24), 12 ff.

<sup>126</sup> Department of Business, Energy and Industrial Strategy, Guidance Meeting Climate Change Requirements if there's no Brexit Deal, abrufbar unter <<https://www.gov.uk>> (abgerufen am 13.11.2018).

<sup>127</sup> Vgl. Antwort der Bundesregierung v. 15.10.2018 auf eine kleine Anfrage zu Folgen des Brexit für Deutschland und Europa: Umwelt, BT-Drs. 19/5007, 9.

<sup>128</sup> Vgl. BT-Drs. 19/5007, 10.

### III. Konsequenzen mit Blick auf die EU und die verbleibenden Mitgliedstaaten

In einigen Fällen hat der EU-Austritt des Vereinigten Königreichs auch Auswirkungen auf die Rechte und Pflichten der EU oder ihrer Mitgliedstaaten aus völkerrechtlichen Abkommen.

In Bezug auf die alleinigen EU-Abkommen wird die EU den Drittstaaten die faktische Verkleinerung des räumlichen Geltungsbereichs der Verträge mitteilen. Diese Mitteilung bildet das Gegenstück zu den Erklärungen, die die Drittstaaten über den Beitritt neuer Mitglieder erhalten.<sup>129</sup> Nach einigen Autoren ist die EU zu einer Mitteilung sogar verpflichtet.<sup>130</sup>

Für den Drittstaat könnte sich die Frage stellen, ob er sich auf die *clausula rebus sic stantibus* berufen kann, weil der Anwendungsbereich des völkerrechtlichen Vertrags für ihn um ein Gebiet von ca. 64 Millionen Personen geschrumpft ist.<sup>131</sup> Hierbei ist allerdings zu berücksichtigen, dass gerade im Falle von (dynamisch wirkenden) Geltungsbereichsklauseln dem Drittstaat bekannt war, dass sich genau dieser räumliche Anwendungsbereich ändern kann. Auch auf Seiten der EU kommt die Ausübung von vertraglichen Aussetzungs- oder Beendigungsrechten oder solchen aufgrund einer wesentlichen Änderung der Vertragsumstände in Betracht, wenn die EU-Mitgliedschaft des Vereinigten Königreichs einen solchen darstellte. In aller Regel wird die EU dieses Recht nur einheitlich ausüben können.<sup>132</sup>

In Bezug auf gemischte Abkommen ist es denkbar, wenn auch unwahrscheinlich, dass auch für die EU oder ihre Mitgliedstaaten die Erfüllung von Pflichten unmöglich wird. Das wäre etwa der Fall, wenn wegen der geografischen Lage o. ä. praktisch allein das Vereinigte Königreich zur Pflichterfüllung in der Lage war.

Ferner kann es sein, dass auch die Zustimmung der EU zum Vertragsabschluss davon abhing, dass das Vereinigte Königreich weiter zur EU und damit zum Binnenmarkt und zur Zollunion gehört. Denn möglicherweise

<sup>129</sup> Vgl. etwa Art. 6 des Beitrittsvertrages mit Kroatien, ABl. 2012 Nr. L 112, 10 ff.

<sup>130</sup> Vgl. *G. van der Loo/S. Blockmans* (Anm. 67), die sogar von einer Notifizierungsperiode von einem Jahr, ähnlich der Regelung in Art. 56 Abs. 2 WVRK für die Kündigung von Verträgen, ausgehen; zustimmend *J. Odermatt* (Anm. 68), 1057; etwas anders *R. A. Wessel* (Anm. 22), 207, Fn. 21; *R. A. Wessel* (Anm. 1), 118 ff., (zit. nach dem Entwurf).

<sup>131</sup> Vgl. *G. van der Loo/S. Blockmans* (Anm. 67); *P. R. Vergano/T. Dolle* (Anm. 79).

<sup>132</sup> Vgl. insoweit bspw. die Regelung in Art. 8 Abs. 7 des Abkommens zwischen der Europäischen Union und dem Commonwealth Dominica über die Befreiung von der Visumpflicht für Kurzaufenthalte, ABl. 2015 Nr. L 173, 21 ff.: "Die Union kann dieses Abkommen nur für alle ihre Mitgliedstaaten aussetzen oder kündigen."

beruhen die gesamtwirtschaftlichen Vorteile eines Abkommens auch darauf, welche Vorteile das Abkommen für das Vereinigte Königreich hatte. Insofern könnte der EU ein Grund zur Beendigung, zum Rücktritt oder zur Aussetzung des jeweiligen Abkommens nach der *clausula rebus sic stantibus* zustehen. Nach Unionsrecht ist die EU vor Geltendmachung des Kündigungsgrunds höchstwahrscheinlich verpflichtet, die Mitgliedstaaten zu beteiligen.

Im Hinblick auf die strukturell multilateralen Verträge kommt es auf den einzelnen Vertrag an, ob Anpassungen und Änderungen notwendig sind. In Bezug auf das WTO-Übereinkommen wird allgemein davon ausgegangen, dass auch die EU ihre Listen für GATT und GATS neu aushandeln muss, um dem Wegfall des britischen Anteils zu entsprechen.<sup>133</sup>

#### **IV. Vorübergehende Fortgeltung aller Abkommen nach Maßgabe von Übergangsregeln im Austrittsabkommen zwischen der EU und dem Vereinigten Königreich**

Der Entwurf eines Austrittsabkommens zwischen der EU und dem Vereinigten Königreich regelt mit Blick auf die beabsichtigte Übergangsphase nicht nur die Fortgeltung von Unionsrecht oder bestimmter Teile davon, sondern auch die Fortgeltung der völkerrechtlichen Verträge für das Gebiet des Vereinigten Königreichs. Allerdings unterliegen diese Regelungen völkerrechtlichen Grenzen (1.). Über das künftige Schicksal der völkerrechtlichen Beziehungen mit Drittstaaten hatte es zunächst abweichende Vorstellungen der EU und des Vereinigten Königreichs gegeben. Diese scheinen inzwischen aber weitestgehend angeglichen (2.).

##### **1. Regelungen des Austrittsabkommens zur Fortgeltung völkerrechtlicher Verträge**

Das Anfang März 2018 veröffentlichte Positionspapier der EU-Kommission "Entwurf über ein Austrittsabkommen"<sup>134</sup> ist inzwischen in die Eini-

---

<sup>133</sup> Ausführlich C. Herrmann (Anm. 106), 963 ff. m. w. N.

<sup>134</sup> EU-Kommission, Taskforce zur Vorbereitung und Durchführung der Verhandlungen mit dem Vereinigten Königreich gemäß Art. 50 EUV, Positionspapier "Draft Agreement on

gung auf ein solches Abkommen eingeflossen. Der ausverhandelte Entwurf sieht unter anderem vor, dass das Vereinigte Königreich an die Pflichten aus ausschließlichen EU-Abkommen oder gemischten Abkommen weiterhin gebunden bleiben soll.<sup>135</sup> Allerdings sollen Vertreter des Vereinigten Königreichs an den Sitzungen der durch diese Abkommen ggf. errichteten Gremien nur dann teilnehmen, wenn das Vereinigte Königreich diesen aus eigenem Recht angehört oder die Europäische Union eine Einladung hierzu ausspricht.<sup>136</sup> Letztere Regelung führt den im Austrittsabkommen auch für innerunionale Angelegenheiten verfolgten Ansatz fort, wonach das Vereinigte Königreich an Sitzungen der Institutionen nur auf Einladung teilnehmen kann (Art. 128 des Austrittsabkommens). Aus völkerrechtlicher Sicht werden etwaige widersprechende britische Handlungen jedoch nicht unwirksam sein, da die vertragliche Regelung zwischen der EU und dem Vereinigten Königreich im Übergangsabkommen nicht auch gegenüber den Drittstaaten wirkt.

Die Begrenzung auf eine fortdauernde Bindung nur an völkervertragliche *Pflichten* in Art. 129 Abs. 1 des Austrittsabkommens ist im Grundsatz überzeugend. Die EU und das Vereinigte Königreich könnten eine Regelung zur (vorübergehenden) Fortgeltung in Bezug auf ihre aus den völkerrechtlichen Abkommen fließenden Rechte<sup>137</sup> nicht ohne Beteiligung des Drittstaates schließen. Denn ein Drittstaat ist nach der sog. *pacta tertiis*-Regel nicht an Übereinkünfte gebunden, an denen er nicht beteiligt war.<sup>138</sup>

Folgt man allerdings der hier vertretenen Ansicht, dass das Vereinigte Königreich auch nach dem Brexit grundsätzlich Partei gemischter Abkommen bleibt, hat die Regelung in Art. 129 Abs. 1 des Austrittsabkommens primär deklaratorische Wirkung. Sie ist hingegen konstitutiv im Hinblick auf Abkommen, die allein die EU geschlossen hat. Ob bei Letzteren zu einer fortdauernden Berechtigung des Vereinigten Königreichs aus dem Abkommen die Übersendung einer Mitteilung an den Drittstaat ausreicht, dass der Vertrag weiterhin für das Vereinigte Königreich gelten solle, ist zweifelhaft. Anders als im Fall von Beitritten passt diese Variante nur noch zum Teil unter die dynamischen Klauseln zum räumlichen Anwendungsbe-

---

the withdrawal of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland from the European Union and the European Atomic Energy Community” vom 19.3.2018, abrufbar unter <<https://ec.europa.eu>> (abgerufen am 14.11.2018).

<sup>135</sup> Art. 129 Abs. 1 des Entwurfs über ein Austrittsabkommen (AustrAbk-E) vom 14.11.2018.

<sup>136</sup> Art. 129 Abs. 2 AustrAbk-E.

<sup>137</sup> Vgl. die in Art. 36 WVRK II zum Ausdruck kommende Regel des Gewohnheitsrechts.

<sup>138</sup> Vgl. die in Art. 34 WVRK II zum Ausdruck kommende Regel des Gewohnheitsrechts.

reich.<sup>139</sup> Deshalb müssen wohl auch mit den Drittstaaten entsprechende Abreden getroffen werden, die beispielsweise die Form eines Protokolls oder eines Briefwechsels haben können oder durch eine Entscheidung eines etwaig durch den Vertrag eingerichteten gemeinsamen Ausschusses erfolgen kann.<sup>140</sup>

Neben einer solchen ausdrücklichen Übereinkunft mit den drittstaatlichen Vertragspartnern ist auch denkbar, dass alle Beteiligten – in Kenntnis der Umstände – weiter so verfahren wie vor dem britischen EU-Austritt und auf diesem Wege eine für die Auslegung des Vertrages relevante Praxis im Sinne von Art. 31 Abs. 3 lit. b) WVRK schaffen. Der letztgenannte Weg erscheint weniger rechtssicher, könnte jedoch aus EU-Sicht in Bezug auf solche Staaten, bei denen absehbar ist, dass sie sich einer ausdrücklichen Übereinkunft verweigern, eine ebenso wirksame Möglichkeit zum Erhalt des *status quo* bilden. Inhaltlich ist es naheliegend, insbesondere Auslegungserklärungen zum räumlichen Geltungsbereich des jeweiligen Abkommens zu treffen, wobei auch Auslegungserklärungen zum Begriff “EU” oder “Mitgliedstaat” erforderlich sein können.<sup>141</sup>

## 2. Verhandlungen des Vereinigten Königreichs über völkerrechtliche Verträge während der Übergangsphase

Das Vereinigte Königreich soll gemäß Art. 129 Abs. 4 des Austrittsabkommens zudem während der Übergangsphase in Bereichen ausschließlicher EU-Kompetenz völkerrechtliche Verträge aushandeln, unterzeichnen und ratifizieren dürfen. Es muss hierbei jedoch gewährleisten, dass diese nicht vor seinem endgültigen Ausscheiden aus der Union in Kraft treten, es sei denn, dass die Union ihr Einverständnis hierzu erteilt hat.<sup>142</sup>

Eine derartige Regelung ist aus völker- und unionsrechtlicher Sicht konsistent und auch konsequent. Sie vermeidet Konflikte und Rechtsunsicherheiten, die im Kontext von ausschließlichen Vertragsschlusskompetenzen und der Irrelevanzregel des Art. 27 WVRK entstehen. Danach hat in bestimmten Bereichen die EU die ausschließliche Kompetenz zum Abschluss

<sup>139</sup> Für Beispiele siehe oben unter 1. a).

<sup>140</sup> Vgl. *G. van der Loo/S. Blockmans* (Anm. 67).

<sup>141</sup> Vgl. “Technical Note: International Agreements During the Implementation Period”, v. 8.2.2018, <[www.gov.uk/](http://www.gov.uk/)>, Nr. 6.

<sup>142</sup> Art. 129 Abs. 4 des Austrittsabkommens; Die Ermächtigung soll durch den Rat erfolgen, vgl. Rat der Europäischen Union v. 29.1.2018, Dok.-Nr. XT21012/18, Outcome of Proceedings, S. 2 Nr. 3.

völkerrechtlicher Verträge. Ergibt sich hieraus ein Kompetenzfehler, so ist dieser aber völkerrechtlich analog Art. 27 WVRK für die Wirksamkeit des abgeschlossenen Vertrages irrelevant. Diesen Widerspruch sucht die Norm zu vermeiden, indem sich das Vereinigte Königreich im Abkommen verpflichtet, keine kompetenzwidrigen Verträge abzuschließen.

Das Verbot des vorherigen Inkrafttretens wird zusätzlich noch durch den völkergewohnheitsrechtlichen Grundsatz von Treu und Glauben hinsichtlich der Pflichten aus dem Austrittsabkommen und die Pflicht zur loyalen Zusammenarbeit gestützt.<sup>143</sup> Soweit das Vereinigte Königreich selbstständiges Mitglied in internationalen Organisationen oder ähnlichen Foren ist, wie beispielsweise der WTO oder der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD), soll es entsprechend dem Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit von Maßnahmen absehen, die den Unionsinteressen abträglich sind.<sup>144</sup> Auffällig ist, dass keine entsprechende Pflicht der EU vorgesehen ist. Soweit der Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit jedoch Anwendung finden soll, wie es Art. 129 Abs. 3 des Austrittsabkommens zeigt, gilt dieser Grundsatz nicht nur einseitig. Er dürfte dann auch die EU verpflichten, in gewissem Umfang auf britische Interessen Rücksicht zu nehmen.

Ob die grundsätzliche Übereinkunft über die Fortgeltung der Verträge als *dynamische Verweisung* aufzufassen ist, also auch etwaige *Änderungen* der Verträge einschließt, ist wiederum in jedem Einzelfall zu klären. Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang, dass der Entwurf für einzelne spezielle Bereiche Regelungen enthält, die das Vereinigte Königreich zur weiteren Einhaltung und Umsetzung von Verträgen verpflichtet.<sup>145</sup> Zwar soll die für die Übergangsphase ebenfalls vorgesehene Anordnung der Fortgeltung des Unionsrechts (des sog. *acquis communautaire*)<sup>146</sup> dynamisch zu verstehen sein.<sup>147</sup> Hierzu gehören ausweislich Art. 216 AEUV auch die völker-

<sup>143</sup> Vgl. die am 6.2.2018 von der EU-Taskforce veröffentlichten Folien (Anm. 47), 12 (zuletzt abgerufen am 15.11.2018).

<sup>144</sup> Art. 129 Abs. 3 des Austrittsabkommens.

<sup>145</sup> Vgl. etwa die "Non-Regression"-Klausel des Art. 2 des Austrittsabkommens, Annex 4, die sich in Abs. 4 ausdrücklich auf das Übereinkommen von Paris bezieht; Art 5 des Austrittsabkommens, Annex 4 für völkerrechtliche Arbeits- und Sozialstandards; Art. 82 des Austrittsabkommens für atomrechtliche Abkommen.

<sup>146</sup> Art. 129 Abs. 1 des Austrittsabkommens.

<sup>147</sup> Vgl. Rat der europäischen Union, Ergänzende Weisungen für die Aushandlung eines Abkommens mit dem Vereinigten Königreich von Großbritannien und Nordirland betreffend die Vorkehrungen für dessen Austritt aus der EU v. 29.1.2018, Ratsdokument XT 21004/18 ADD 1 Rev 2, Nr. 13; so auch Department for Exiting the European Union, Positionspapier "Legislating for the Withdrawal Agreement between the United Kingdom and the European

rechtlichen Verträge, die die Union abgeschlossen hat. Jedoch stellt insoweit die Regelung zu völkerrechtlichen Verträgen eine speziellere Vorschrift dar, die diesen Grundsatz verdrängt.

Für *Abkommen in ausschließlicher EU-Kompetenz* wird deshalb zu prüfen sein, wie genau die Weitergeltung mit dem Drittstaat ausgehandelt wurde. Wenn beispielsweise nur eine Auslegung der Norm betreffend den räumlichen Geltungsbereich erfolgt ist, liegt es nahe, dass das Vereinigte Königreich dann auch an Vertragsänderungen gebunden ist.

Für Änderungen *gemischter Abkommen* müsste dagegen – wie bereits jetzt – jede Vertragspartei, d. h. also jeder Mitgliedstaat und auch das Vereinigte Königreich, unter Geltung der Übergangsbestimmungen zustimmen.

Für in der Übergangszeit *neu abgeschlossene Abkommen* im Bereich der ausschließlichen EU-Kompetenz ist unklar, ob das Vereinigte Königreich auch an diese gebunden sein soll. Das Positionspapier des Department for Exiting the European Union besagt, dass völkerrechtliche Verträge “weiterhin” gelten (*continue to apply*).<sup>148</sup> Dies könnte darauf hinweisen, dass das Vereinigte Königreich nur von der Fortgeltung *bestehender Verträge* und nicht etwa auch neu abgeschlossener EU-Verträge (in Bereichen ausschließlicher Kompetenz) ausgeht. Dagegen scheint der EU-Vorschlag weiter zu reichen. Nach ihm soll das Vereinigte Königreich “an die Verpflichtungen gebunden sein [...], die aus völkerrechtlichen Verträgen resultieren”.<sup>149</sup>

## V. Fazit

Die Auswirkungen des Brexits auf internationale Vereinbarungen der EU ergeben sich aus dem Völkerrecht. Sie sind speziell bei gemischten Abkommen in jedem Einzelfall separat zu bestimmen. In diesem Sinne hält es auch das britische Ministerium für Internationalen Handel (United Kingdom Department for International Trade) zutreffend für notwendig, jedes Abkommen einzeln zu prüfen.

In diesem Zusammenhang sollte nicht nur berücksichtigt werden, ob der Brexit zu einer grundlegenden Änderung der Vertragsumstände (*rebus sic*

---

Union” vom 24.07.2018, Rn. 57, abrufbar unter <<https://assets.publishing.service.gov.uk>> (zuletzt abgerufen am 15.11.2018).

<sup>148</sup> Department for Exiting the European Union, Positionspapier (Anm. 147), Rn. 93.

<sup>149</sup> In Art. 129 Abs. 1 des Austrittsabkommens heißt es “the UK *shall be bound* by the obligations stemming from the international agreements concluded by the Union [...]”. Dagegen heißt es in den ergänzenden Weisungen des Rats (Anm. 147), Nr. 15 noch “the UK should *remain bound by* the obligations”.

*stantibus*) führt. Eine solche Änderung ermöglicht es jedem Vertragsstaat, auch dem Vereinigten Königreich, ein Abkommen zu beenden oder auszusetzen. Vielmehr sollten auch die spezifischen Anforderungen jedes Abkommens geprüft werden, die nach dem britischen EU-Austritt nicht weiter erfüllt werden können. So sehen beispielsweise einige Freihandelsabkommen eine bevorzugte Behandlung bestimmter Waren und Hersteller vor. Diese hängt regelmäßig von spezifischen Herkunftsvorschriften ab, welche wiederum an Bedingungen geknüpft sein können. Dazu gehören etwa Wertschöpfungsschwellen oder Mehrwertsschwellen, die innerhalb der EU erreicht werden müssen. Der Austritt des Vereinigten Königreichs kann es erschweren, diese Bedingungen zu erfüllen, da der britische Anteil entfällt.

Im Ergebnis hält das allgemeine Völkerrecht ein Instrumentarium bereit, um die völkervertraglichen Folgen des Austritts eines Mitgliedstaates aus der EU zu bewältigen. Allerdings erscheint es in der Praxis aus Gründen der Rechtssicherheit und -klarheit geboten, zu einigen Fragen eine spezifische Verhandlungslösung zwischen der EU, dem ausscheidenden Mitglied und dem Drittstaat, der Partei eines völkerrechtlichen Abkommens ist, zu finden.