

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	V
Abkürzungsverzeichnis	XXI
Kapitel 1: Grundlegung: Internationale Verwaltungsbeziehungen	1
A. Gegenstand und Konzeption	1
B. Die Verwaltung als internationaler Akteur	4
I. Eigene versus klassische Phänomenwahrnehmung	4
II. Handlungssubjekt: die Behörde	10
III. Verwalten durch internationale Beziehungen	11
1. Differenzierung zwischen Regierungs- und Verwaltungshandeln	11
2. Der gewählte Ansatz: Orientierung an administrativen Aufgaben	11
3. Erste Folgerungen	13
4. Ausscheiden anderer Ansätze	14
a. Systematik des Art. 59 Abs. 2 GG als Orientierung	14
b. Erfordernis eines parlamentarischen Akts als Differenzierungskriterium	15
c. Handlungsform des nationalen Vollzugs als Differenzierungskriterium	15
C. Rechtsschichten und internationale Verwaltungsbeziehungen	16
I. Zusammenspiel der Rechtsschichten	16
II. Abgrenzung zu den horizontalen Beziehungen des Europäischen Verwaltungsverbunds	18
D. Aktualität, Ziel und weiterer Gang der Untersuchung	21
Kapitel 2: Strukturierung der internationalen Verwaltungsbeziehungen nach Typen	27

A. Bildung einer Typenreihe	27
B. Erster Typus: internationale Verbundverwaltung	28
I. Typusbeschreibung	28
II. Zwei Ausprägungen der internationalen Verbundverwaltung	29
1. Staatenübergreifende Wahrnehmung gemeinsamer Aufgaben	29
a. Charakterisierung und Überblick	29
b. Illustration	29
aa. Antarktisschutz	29
bb. Schutz von Kindern bei der internationalen Adoption	30
cc. Aufsicht über grenzüberschreitend tätige Banken	30
dd. Gesundheitsversorgung im deutsch-französischen Grenzgebiet	31
ee. Vermeidung doppelter Einkunftsbesteuerung	32
ff. Liberalisierung der grenzüberschreitenden Personenbeförderung	32
gg. Rentenleistung für die Rheinschiffer	33
2. Zwischenstaatliche Koordinierung der Regelungszuständigkeit	33
a. Charakterisierung	33
b. Illustration	34
aa. Koordinierung der Beschäftigungserlaubnis für gemeinsame Projekte	34
bb. Versicherungspflicht bei der Auslandsentsendung	34
c. Analyse	35
aa. Koordination durch Kollisionsnorm	35
bb. Kollisionslage	36
cc. Koordinationsfunktion der Kollisionsnorm	39
III. Vergleichende Analyse der beiden Ausprägungen	40
1. Verhältnis der Regelungsfelder	40
2. Funktion der Verwaltungsbeziehungen	41
3. Verbundbegründung durch informales Regierungshandeln	41
a. Informalität als übergreifender Modus	41
b. Verfassungsrechtliche Fragestellung	41
c. Vorzug der informalen Rechtskoordination	42
C. Zweiter Typus: transnationale Kooperationsverwaltung	43
I. Typusbeschreibung	43
II. Drei Ausprägungen transnationaler Kooperationsverwaltung	43
1. Verwaltungsbeziehungen angesichts getrennter Verwaltungsapparate	43
2. Verwaltungsbeziehungen angesichts isolierter Rechtsordnungen	45

a. Im Blick auf exekutive Rechtsetzung	46
b. Im Blick auf Normanwendung	46
3. Verwaltungsbeziehungen angesichts begrenzter Aktionsräume	46
III. Analyse	49
D. Dritter Typus: Verwaltungsbeziehungen zur Durchführung zwischenstaatlicher Rechtsbeziehungen	50
I. Typusbeschreibung und Fallgruppen	50
II. Ausgewählte Sachbereiche	51
1. Grenzüberschreitende Umweltbeeinträchtigungen	52
2. Ausgleichsanspruch für erbrachte Leistungsaushilfe	53
3. Verwaltung von Kontingenten	53
III. Analyse	54
E. Analyse der Typenreihe	54
I. Koordinationsfunktion	54
II. Art der internationalen Beziehungen	56
III. Art der völkerrechtlichen Basisverträge	56
IV. Methoden der Auslegung	58
Kapitel 3: Konsensuale Handlungsformen	63
A. Grundlagen und Abgrenzung	63
I. Konsensuale Normsetzung als Verwaltungshandeln	63
II. Abgrenzung zur Sekundärrechtsetzung durch internationale Institutionen	64
III. Transfer und Vollzug völkerrechtlicher Normen	65
1. Begrifflichkeiten: Transfer und Vollzug	66
a. Transfer	66
b. Vollzug	66
2. Zwei Transfermodalitäten	67
3. Speziell: Vollzug der völkerrechtlichen Exekutivrechtsetzung	70
a. Auffassung im Schrifttum	70
b. Kritik	71
B. Konsensuale Handlungsformen der internationalen Verbundverwaltung	73
I. Exekutivrechtsetzung durch völkerrechtlichen Exekutivvertrag .	73
1. Skizzierung	73
2. Zuordnung des völkerrechtlichen Exekutivvertrags	74
a. Verfassungsrechtlich: Exekutivvertrag als Verwaltungsabkommen?	75
b. Völkerrechtswissenschaftliche Zuordnung	75

aa. Exekutivvertrag als „executive agreement“?	76
bb. Exekutivvertrag als „administrative agreement“?	76
3. Der Transfer in die nationale Rechtsordnung	77
a. Zwei Transfermodalitäten	77
b. Speziell: Durchführungsverordnungsgebung	78
aa. Beschreibung	78
bb. Verhältnis zwischen Exekutive und Legislative	79
α. Eine Auffassung	79
β. Gegenauffassung	79
γ. Weitere Auffassung	80
δ. Stellungnahmen	81
αα. Stellungnahme zur Gegenauffassung	81
ββ. Stellungnahme zur ersten sowie zur weiteren Auffassung	82
c. Speziell: Inkraftsetzungsverordnung	85
aa. Beschreibung	85
bb. Verhältnis zwischen Exekutive und Legislative	86
α. Meinungsbild im Schrifttum	86
β. Eigene Auffassung	86
d. Innerstaatlicher Rang	87
e. Fazit	88
4. Abschlusszuständigkeit	89
a. Kompetenz zur völkerrechtlichen Vertretung	89
b. Sachkompetenz	90
aa. Zuständigkeit der Gubernative	90
α. Ausgangspunkt: Zuständigkeit der Bundesregierung als Kollegialorgan	90
β. Zuständigkeit eines Bundesministers als Organ der Regierung	91
bb. Unzulässigkeit der Delegation auf eine nachgeordnete Behörde	93
α. Delegation als einschlägiges Institut	93
β. Deutsche Staats- und Vertragspraxis	94
γ. Auffassungen im Schrifttum	94
δ. Kritik und eigene Auffassung	95
II. Konsensuale Handlungsform im Blick auf die Normenwendung: die Verwaltungsvereinbarung	98
1. Übergreifende Skizzierung	98
a. Begriffliche Klärungen	98
aa. Begriffsbestimmung	98
bb. Bezeichnung als Verwaltungsvereinbarung	98

b. Thematisierung im völkerrechtlichen Schrifttum	99
2. Speziell: Normkonkretisierung durch die abstrakte Verwaltungsvereinbarung	101
a. Bestandsaufnahme	101
aa. Überblick	101
bb. Speziell: die abstrakte Verständigungsvereinbarung im Steuerrecht	102
α. Rechtsgrundlage	102
β. Zuständigkeit	103
γ. Regelungsgegenstände	103
b. Funktion	105
3. Speziell: Einzelfallbezogene Rechtsanwendung durch die konkrete Verwaltungsvereinbarung	105
a. Bestandsaufnahme	106
aa. Überblick	106
bb. Speziell: die konkrete Verständigungsvereinbarung im Steuerrecht	107
b. Regelungsgegenstände	108
c. Funktion	108
4. Horizontale Bindungswirkung der Verwaltungsvereinbarung	109
a. Die Grundlegung eines Vertrages	109
b. Überblick über die Qualifikationen im Schrifttum	111
aa. Völkerrechtlicher Vertrag	111
bb. Unverbindliche Abrede	112
cc. Informeller Akt	113
c. Kritik	114
aa. Zur ersten Auffassung	114
bb. Zur zweiten Auffassung	115
cc. Zur dritten Auffassung	116
d. Eigene Auffassung: Verwaltungsvereinbarung als sekundäres Vertragsrecht	118
aa. Skizzierung	118
bb. Möglichkeit der Grundlegung durch den völkerrechtlichen Basisvertrag	120
α. Verneinende Auffassung	120
β. Bejahende Auffassung	120
γ. Stellungnahme	121
cc. Keine Grundlegung durch die einzelstaatlichen Rechtsordnungen	122
e. Verpflichtetes Subjekt	122

5. Bindungswirkung der Verwaltungsvereinbarung im Staat-Bürger-Verhältnis	123
a. Bindungswirkung der abstrakten Verständigungsvereinbarung	124
aa. Überblick über die Rechtsprechung	124
α. Allgemeine Konstellation	124
β. Sonderfall	127
bb. Analyse der Rechtsprechung	129
cc. Überblick über das Schrifttum	130
α. Fehlende Bindungswirkung	130
β. Innerstaatliche Verbindlichkeit	131
dd. Eigene Auffassung	131
α. Geltung in der nationalen Rechtsordnung	131
β. Veröffentlichung	132
γ. Grenze der Bindungswirkung	133
δ. Bindung der Judikative	133
ε. Art der Bindung der Judikative	134
b. Bindungswirkung der konkreten Verständigungsvereinbarung	136
III. Konsensuale Handlungsformen zur abstrakt-generellen Rechtsetzung: Zusammenschau und Folgerungen	138
1. Gemeinsamkeit: Normenvertrag	138
2. Die beiden Handlungsformen in der Systematik des Grundgesetzes (Art. 59 Abs. 2)	139
a. Meinungsbild im Schrifttum	139
aa. Ausgangspunkt der allgemeinen Auffassung: Dichotomie völkerrechtlicher Verträge	139
bb. Bestimmung der Kategorie der „Verwaltungsabkommen“	140
α. Zustimmungsbedürftigkeit als Bezugspunkt	140
β. Verwaltungstätigkeit als Bezugspunkt	140
γ. Analyse: Verwischung des dichotomen Ansatzes .	141
cc. Fazit	141
dd. Funktion des Art. 59 Abs. 2 Satz 2 GG nach dem dichotomen Ansatz	142
α. Begründung der internationalen Eigenständigkeit der Exekutive?	142
β. Bestimmung der gubernativen Zuständigkeit?	143
γ. Sicherung von Mitwirkungsrechten des Bundesrats? .	144
b. Eigene These zum Regelungsbereich des Art. 59 Abs. 2 Satz 2 GG	146

aa. These	146
bb. Begründungselemente	147
α. Wortlautargument	147
β. Historisches Argument	147
γ. Bestätigende Formulierungen in Geschäftsordnungen des Bundestags	149
3. Folgerung: Verfassungsrechtliche Formung der beiden Handlungsformen	150
a. Völkerrechtlicher Exekutivvertrag	150
b. Abstrakte Verwaltungsvereinbarung	150
4. Verhältnis der beiden konsensualen Handlungsformen	151
a. Abschlusszuständigkeit	151
b. Abschlussverfahren	151
c. Zulässige Regelungsgegenstände	153
d. Fazit	155
C. Konsensuale Handlungsformen der transnationalen Kooperationsverwaltung	155
I. Völkerrechtlicher Exekutivvertrag	155
1. Im Blick auf Exekutivrechtsetzung: Koordinierung von Frequenzen	156
a. Interadministrative Koordinierung	156
b. Transfer der konsensualen Planung	157
2. Im Blick auf den Verwaltungsvollzug	158
a. Interadministrative Koordinierung	158
aa. Anerkennung der Hochschulzugangsberechtigung .	158
bb. Anerkennung einzelner Studien- oder Prüfungsleistungen	158
b. Innerstaatlicher Vollzug	159
II. Interadministrative Absprache	160
1. Absprachen zur Erweiterung des ausländischen Aktionsraums	160
2. Absprachen zur Koordination des materiellen Rechts	161
a. Im Blick auf Exekutivrechtsetzung	161
aa. Frequenzplanung im Rahmen von CEPT und ITU .	161
bb. Standardsetzung im Rahmen der JAA	162
cc. Eigenkapitalausstattung von Banken	163
b. Im Blick auf Verwaltungsvollzug: Anerkennung im Hochschulbereich	163
3. Absprachen im Blick auf ausländische Kooperationsbeiträge	164
a. Bei der Gefahrenabwehr	164
b. Bei der Arbeitsverwaltung	164

c. Bei der Kontrolle von Produkten	166
4. Analyse	166
a. Zuständigkeit	166
b. Art des zuständigkeitsbestimmenden Rechtsakts	167
c. Verwirklichung der Abspracheninhalte	168
III. Übergreifende Analyse der beiden konsensualen Handlungsformen	170
1. Funktion	170
2. Informalität oder Formalität der Handlungsform	170
a. Exekutivrechtsetzung	170
aa. Informalität aus Notwendigkeit	171
bb. Ausnahmsweise: Formalität aus Notwendigkeit . . .	172
b. Normanwendung	172
aa. Formalität aus Notwendigkeit	172
bb. Informalität aus Notwendigkeit	173
cc. Informalität aus Zweckmäßigkeit	173
3. Verwaltungszuständigkeit bei der Exekutivrechtsetzung . . .	174
 Kapitel 4: Organisationsarrangements	177
A. Organisationsarrangement einfacher Art	178
I. Beispiele zur Illustration	178
1. Beispiele aus der transnationalen Kooperationsverwaltung .	178
a. Auslandsaufenthalt von Versicherten	178
b. Grenzüberschreitende Personenbeförderung	179
c. Vermittlung von Arbeitskräften aus dem Ausland . . .	179
2. Beispiele aus den zwischenstaatlichen Rechtsbeziehungen .	179
a. Grenzüberschreitende Güterbeförderung	179
b. Grenzüberschreitende Nacheile	180
3. Beispiele aus der internationalen Verbundverwaltung . . .	180
a. Internationale Adoption	180
b. Auslandsentsendung von Beschäftigten	181
II. Funktion	181
III. Rechtliche Wirkungen	182
B. Koordinierte Verwaltungszuständigkeit	183
I. Beispiele zur Illustration	183
1. Grenzüberschreitende Personenbeförderung	183
2. Grenzüberschreitende Bankdienstleistungen	184
3. Geschäftstätigkeit einer Bank durch eine Auslandsniederlas- sung	185
4. Grenzüberschreitende Güterbeförderung	186

II.	Analyse	187
1.	Gegenstand	187
2.	Erfordernis einer gesetzlichen Ermächtigung	187
3.	Unterschiede zur kollisionsrechtlichen Koordinierung	188
4.	Gleichwertige Standards als Voraussetzung	188
5.	Begleitendes Arrangement	189
6.	Typusbezogene Analyse	189
C.	Zwischenstaatliche Aufgabenübertragung	190
I.	Beispiele zur Illustration	190
1.	Flugüberwachung	190
2.	Kommunale Zusammenarbeit bei der Daseinsvorsorge	190
3.	Sonderfall: Gesundheitsversorgung im deutsch-französischen Grenzgebiet	191
II.	Analyse	191
1.	Konstruktion: Besondere Art einer Kollisionsnorm	191
2.	Abgrenzung zur kollisionsrechtlichen Aufgabenkoordinierung	192
3.	Abgrenzung zur Erweiterung des Aktionsraums	192
4.	Rechtliche Grundlage	192
a.	Erfordernis eines völkerrechtlichen Vertrags	192
b.	Pathologischer Fall: Informalität der Koordinierung	193
aa.	Beispiel: Flugüberwachung durch Skyguide	193
bb.	Exkurs: Rechtliche Konsequenzen	194
5.	Typusbezogene Analyse	195
D.	Transnationale Bindungswirkung	195
I.	Charakterisierung	195
II.	Typusbezogener Befund	197
1.	Einsatz bei der transnationalen Kooperationsverwaltung	197
2.	Kein Einsatz bei der internationalen Verbundverwaltung	197
3.	Kein Einsatz bei den zwischenstaatlichen Rechtsbeziehungen	199
III.	Analyse	199
1.	Konstruktion der transnationalen Bindungswirkung	199
a.	Eigene Auffassung: Nationalrechtlicher Geltungsbefehl	199
b.	Andere Konstruktionsansätze	200
aa.	Geltungserstreckung	200
bb.	Transnationale Bindungswirkung als Auflösung eines Widerspruchs	201
c.	Weitere Klarstellungen	202
d.	Unterschied zum extraterritorialen Hoheitsakt	203
2.	Zwei Transfermodalitäten	204
3.	Gleichwertigkeit als Voraussetzung	205

E. Übergreifende Analyse der komplexen Organisationsarrangements	206
I. Befund	206
II. Analyse	207
1. Keine Erklärung: Interessenlage	207
2. Typenbildendes Kriterium als Erklärung	207
3. These	208
III. Die Hoheitsrechtsübertragung auf einen anderen Staat	208
1. Entfaltung der These	208
a. Ansatz: Ineinandergreifen staatlicher Rechtsordnungen	209
b. Präzisierung anhang der Ausprägungen von Hoheitsgewalt	210
2. Überprüfung der These	211
a. Verfassungsregime der Hoheitsrechtsübertragung	211
aa. Keine Ermächtigung durch Art. 59 Abs. 2 GG	212
bb. Keine analoge Anwendung von Art. 24 Abs. 1 GG .	212
cc. Kein Minus zur verfassungsrechtlich zulässigen Gebietsabtretung	213
b. Bestimmung von Hoheitsrechtsübertragung	213
aa. Meinungsspektrum im Schrifttum	214
α. Ansatz: Durchgriffswirkung	214
β. Ansatz: Verbot der internationalen Organleihe	214
γ. Ansatz: genereller Rechtsanwendungsbefehl	215
δ. Ansatz: Autor des überwirkenden Rechtsakts	215
ε. Ansatz: zuständige Staatsgewalt	216
ζ. Ansatz: Gebietshoheit	216
bb. Kritik/Stellungnahme	218
α. Zum ersten Ansatz (Durchgriffswirkung)	218
β. Zum zweiten Ansatz (Organleihe)	218
γ. Zum dritten Ansatz (genereller Rechtsanwendungs-befehl)	219
δ. Zum vierten Ansatz (Autor des Rechtsakts)	220
ε. Zum fünften Ansatz (zuständige Staatsgewalt)	220
ζ. Zum sechsten Ansatz (Gebietshoheit)	220
3. Weitere Bestätigung der These: Zulässigkeit der vorgestell-ten Arrangements	222
a. Erweiterung des ausländischen Aktionsraums	222
b. Transnationale Bindungswirkung	223
c. Kooperationsbeiträge im Blick auf ein konkretes Ver-waltungsverhältnis	224
d. Koordinierte Verwaltungszuständigkeit	224
e. Zwischenstaatliche Aufgabenübertragung	224

f. Grundlegung eines interadministrativen Vertrags im ausländischen Recht	225
Kapitel 5: Interadministrative Verwaltungsverfahren	227
A. Internationale Amtshilfe	227
I. Begriff	228
II. Zwei Ausprägungen der internationalen Amtshilfe	228
1. Kooperationsbeitrag im Blick auf ein konkretes Verwaltungsverhältnis	228
2. Personalleihe	231
a. Beschreibung	231
b. Verfassungsrechtliche Anforderungen	233
III. Übergreifende Funktion der internationalen Amtshilfe	233
IV. Ergänzungsfunktion als Merkmal der internationalen Amtshilfe	235
1. Bestimmung des Merkmals	235
2. Konsequenzen	236
V. Ausschlusskriterium: Hilfeleistung als eigene Aufgabe	238
1. Bestimmung des Ausschlusskriteriums	238
2. Konsequenzen	240
a. Konsequenzen für die zwischenstaatlichen Rechtsbeziehungen	240
b. Konsequenzen für die Verbundverwaltung	241
c. Konsequenzen für die Kooperationsverwaltung	241
VI. Alternativen zur internationalen Amtshilfe	242
1. Informationsgewinnung und Verwaltungszwang	243
a. Funktionales Äquivalent: Selbstvornahme	243
b. Verfassungsrechtliche Beurteilung	244
c. Wirksamkeit der Selbstvornahmekompetenz	245
2. Vollstreckung von Geldforderungen	245
B. Koordinierungsverfahren	246
I. Koordinierung von Verwaltungshandeln	246
1. Koordinierung von zwei Verwaltungshandlungen	246
a. Illustration	247
b. Speziell: die steuerlichen Koordinierungsverfahren	248
c. Im Detail: das steuerliche Verständigungsverfahren	249
aa. Erste Phase: Politische Streitbeilegung	250
bb. Zweite Phase: Diplomatische Streiterledigung	250
cc. Dritte Phase: Diplomatischer Schutz	251
α. Die Rechtsfigur des diplomatischen Schutzes	251

b. Kritische Stellungnahme	252
d. Analyse	252
aa. Typusbezogene Analyse	252
bb. Verfahrenskoordination und Handlungsform	253
2. Koordinierung durch Verfahrensbeteiligung	254
a. Illustration	254
b. Analyse	255
II. Koordinierung von Handlungsgrundlagen	256
1. Koordinierung durch Spontaninformation	256
a. Illustration	256
aa. Koordinierte Besteuerung von Einkünften	256
bb. Konsolidierte Bankenaufsicht	257
cc. Aufsicht über inlandsgerichtete Auslandstätigkeiten	258
b. Funktion und Voraussetzung	259
c. Typusbezogene Analyse	260
2. Koordinierung der Informationsgewinnung	261
a. Erscheinungsformen	261
aa. Abstimmung im Vorfeld von Prüfungsmaßnahmen .	261
bb. Beteiligung ausländischer Amtswalter an der Infor-	
mationsgewinnung	262
b. Analyse	263
C. Netzwerk	263
I. Netzwerkbegriff	264
1. Netzwerk als variabler Begriff	264
2. Netzwerk und horizontale Verwaltungskooperation	266
a. Methodischer Ansatz	266
b. Skizzierung des internationalen Netzwerks	267
3. Grundlage: das Netzwerk der Neuen Institutionenökonomik	268
a. Netzwerkbegriff und Netzwerktheorie	268
b. Eigenschaften des Netzwerks nach Powell	269
4. Folgerungen aus dem skizzierten Netzwerkbegriff	270
a. Netzwerk als Verfahrensarrangement	270
b. Fehlende Akteurseigenschaft des Netzwerks	271
c. Netzwerk versus Vernetzung	272
II. Funktionen des internationalen Netzwerks	273
1. Netzwerk zur Gewährleistung von Gegenseitigkeit	273
a. Zu Grunde liegende Konstellation	273
b. Inhalt der Verhaltenserwartungen	274
c. Netzwerk als Regelungsstrategie	274
aa. Netzwerk als Alternative zur völkerrechtsförmigen	
Gestaltung	274

bb. Netzwerk zur Intensivierung von Austauschbeziehungen	275
2. Netzwerk zur Qualitätssicherung von Kooperationsbeiträgen	275
a. Zu Grunde liegende Konstellation	275
b. Inhalt der Verhaltenserwartungen	276
c. Netzwerk als Regelungsstrategie	277
3. Netzwerk als Begleitphänomen von Organisationsarrangements	278
a. Von Netzwerkbeziehungen begleitete Arrangements	278
aa. Atypisch: zwischenstaatliche Aufgabenübertragung	278
bb. Organisationsarrangement einfacher Art	279
cc. Koordinierte Verwaltungszuständigkeit	280
b. Inhalt der Verhaltenserwartungen	281
c. Netzwerk als Regelungsstrategie	281
III. Übergreifende Analyse	282
1. Netzwerkbildung	282
2. Hintergrund: Konkurrenz von staatlichen Rechtsordnungen	282
3. Keine Handlungskoordination im Netzwerk	283
4. Verwirklichungsmodus im Netzwerk	284
a. Vertrauen	284
b. Akteursbestimmung	285
c. Anzahl der Netzwerkpartner	286
5. Formung der Netzwerkbeziehungen	287
a. Informalität als Verwirklichungsmodus	287
b. Spezielle Erwägungen hinsichtlich der einzelnen Funktionen	288
aa. Erste Netzwerkfunktion	288
bb. Zweite Netzwerkfunktion	291
cc. Dritte Netzwerkfunktion	291
Schlussfolgerungen und Ausblick	293
Literaturverzeichnis	303
Stichwortverzeichnis	321