

Inhaltsübersicht

Einleitung	1
Erster Teil: Ordnung des Materials	9
A. Erster Abkommenstyp: autonome Abkommen.....	12
B. Zweiter Abkommenstyp: sekundärrechtsvertretende Abkommen	27
C. Dritter Abkommenstyp: primärrechtlich verankerte Abkommen	71
D. Vierter Abkommenstyp: Parallelabkommen zu sekundärrechtlichen Vorschriften	83
E. Fünfter Abkommenstyp: verdeckte Überschneidung von Abkommen und Sekundärrecht	93
F. Sechster Abkommenstyp: sekundärrechtlich verankerte Abkommen.....	114
G. Grenzüberschreitende Kooperationsvereinbarungen außerhalb des Völkerrechts.....	153
H. Interne Abkommen in der unionsrechtlichen Praxis: Zusammenfassung des ersten Teils und verwaltungsrechtliche Einordnung der Abkommen	181
Zweiter Teil: Unionsrechtliche Dogmatik.....	197
A. Entwicklung der Problempunkte	199
B. Grundlage: Vorrang des Unionsrechts gegenüber internen Abkommen	207
C. Interne Abkommen in der vertikalen Kompetenzordnung: Unionsrecht als Schranke für die Vertragsschlusskompetenz der Mitgliedstaaten	235
D. Interne Abkommen in der vertikalen Kompetenzordnung: Schranken für die Kompetenzausübung der Union	285
E. Verfahrensfragen	300
F. Materiell-rechtliche Vorgaben des Unionsrechts für interne Abkommen	319
G. Durchsetzung der unionsrechtlichen Maßstäbe.....	344
H. Fazit: Auflösung der Spannungen, Erhalt der Funktionen?	370

Dritter Teil: Zusammenfassung, Einordnung und Ausblick	377
A. Zusammenfassung	377
B. Ausblick: Interne Abkommen in etablierten Bundesstaaten	400
Summary	413
Literaturverzeichnis	421
Verzeichnis und Nachweis der einbezogenen Abkommen	441
Sachregister	471

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	1
1. Untersuchungsinteresse	1
2. Zur Eingrenzung des Untersuchungsgegenstands	2
3. Stand der Forschung.....	6
4. Der Vertrag von Lissabon.....	8
 Erster Teil: Ordnung des Materials	9
 A. Erster Abkommenstyp: autonome Abkommen.....	12
I. Gegenstand und unionsrechtliches Umfeld der Abkommen	12
1. Abkommen über die akademische Anerkennung.....	12
a. Gegenstand der Abkommen	13
aa. Abkommen über besondere Abiturzeugnisse.....	14
bb. Abkommen über die Gleichwertigkeit im Hochschulbereich.....	15
cc. Weitere völkerrechtliche Kooperation zur akademischen Anerkennung	16
b. Kompetenzlage und sekundärrechtliches Umfeld der Abkommen	18
c. Bedeutung der Grundfreiheiten.....	21
2. Doppelbesteuerungsabkommen.....	23
II. Abkommen des ersten Typs: Ausübung nationaler Autonomie.....	26
 B. Zweiter Abkommenstyp: sekundärrechtsvertretende Abkommen	27
I. Erste Variante: omnilaterale Abkommen	27
1. Abkommen zur Gründung gemeinsamer Einrichtungen mit Bildungsauftrag.....	28
a. Entstehung der Abkommen.....	29
b. Struktur der Einrichtungen: Internationale Organisationen mit Verbindungen zur Union	31
aa. Struktur der Europäischen Schulen	31
bb. Struktur des EHI.....	33

c. Selbständigkeit der Einrichtungen gegenüber der Union	35
2. „Interne Abkommen“ zur Koordinierung im Rahmen gemischter Abkommen	37
3. Omnilaterale Abkommen des zweiten Typs: Bündelung nationaler Befugnisse	40
II. Zweite Variante: pluri- und omnilaterale Abkommen im Bereich des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts	40
1. Abkommen vor dem Vertrag von Maastricht	41
a. Freier Grenzübertritt: Blockaden im Rat und Abschluss des plurilateralen Schengener Übereinkommens	41
aa. 1974–1984: Stillstand innerhalb der EWG	41
bb. Ab 1984: völkerrechtliche Schritte	42
b. Einigkeit bei den Ausgleichsmaßnahmen: Abschluss der omnilateralen Dublin- und Europol-Übereinkommen	47
2. Maastricht und Amsterdam: Einbindung und Abschaffung der plurilateralen Abkommen	49
a. Der Vertrag von Maastricht	49
b. Der Vertrag von Amsterdam	52
3. Der Vertrag von Prüm – Rückfall oder bewährte Methode?	56
a. Zustandekommen und Inhalt des Vertrags von Prüm	57
b. Konflikt mit unionalen Rechtsetzungsprojekten	58
aa. Informationsaustausch	59
bb. Polizeiliche Zusammenarbeit und Abschiebungspolitik	62
c. Der Vertrag von Prüm als Gewinner des „Rechtsetzungswettlaufs“	63
d. Der Vertrag von Prüm als Fortführung eines Erfolgsmodells „Schengen III“?	66
4. Plurilaterale Abkommen des zweiten Typs: ein Krisenphänomen	67
5. Abkommen zur Bewältigung der europäischen Finanzkrise	69

C.	Dritter Abkommenstyp: primärrechtlich verankerte Abkommen	71
I.	Die Abkommen und ihr unionsrechtliches Umfeld.....	71
1.	Primärrechtlich verankerte Abkommen nach Art. 220 EWGV bzw. Art. 293 EG	72
a.	Art. 220 EWGV bzw. 293 EG	72
b.	Zur Praxis der internen Abkommen nach Art. 220 EWGV/293 EG.....	73
2.	Primärrechtlich verankerte Abkommen nach Art. K.3 EUV/34 EU a.F.....	75
a.	Maastricht: Eine kurze Blütezeit der Abkommen nach Art. K.3 EUV	76
b.	Amsterdam: Art. 34 EU a.F. – Ablösung der Übereinkommen	77
3.	Streichung im Vertrag von Lissabon	80
II.	Abkommen des dritten Typs: ein Übergangsphänomen.....	81
D.	Vierter Abkommenstyp: Parallelabkommen zu sekundärrechtlichen Vorschriften.....	83
I.	Gegenstand und unionsrechtliches Umfeld der Abkommen	84
1.	Autonome Anwendung der Verordnung 1408/71	84
2.	Zusammenarbeit der Schifffahrtspolizei mit Frankreich	85
3.	Wechselseitige Ergänzung bei der Kooperation der Zollverwaltung.....	86
a.	Parallele Entwicklung der Rechtsregime	86
b.	Wechselseitige Ergänzung von Sekundär- und Abkommensrecht.....	89
aa.	Die Vorschriften zur Amtshilfe.....	89
bb.	Die Vorschriften zum Datenaustausch	90
c.	Praktische Schwierigkeiten	91
II.	Abkommen des vierten Typs: autonome Synchronisierung des Verwaltungskooperationsrechts	92
E.	Fünfter Abkommenstyp: verdeckte Überschneidung von Abkommen und Sekundärrecht	93
I.	Erste Variante: freiwillige wechselseitige Privilegierung bei der beruflichen Anerkennung	93
1.	Unionsrechtliches Umfeld der Abkommen	94
a.	Kompetenzen der Union.....	94

b. Bestehendes Sekundärrecht.....	95
2. Inhalt der Abkommen.....	98
a. Handwerksberufe	98
b. Abkommen zur Ausübung von Heilberufen	99
3. Verhältnis von Sekundärrecht und Abkommen.....	100
II. Zweite Variante: obligatorischer Erhalt erworbener Ansprüche der sozialen Sicherheit.....	102
1. Übernahme älteren Völkervertragsrechts in die Verordnung Nr. 3	103
2. Schicksal der Vorgänger-Abkommen.....	107
a. Sekundärrechtliche Regelung: Verdrängung mit enumerativ festgelegten Ausnahmen.....	107
b. Weiteranwendung aufgrund der „Petroni“-Rechtsprechung des EuGH	110
c. Anpassung der Verordnung an die EuGH-Rechtsprechung.....	112
III. Abkommen des fünften Typs: Verbesserung individueller Rechtspositionen.....	113
F. Sechster Abkommenstyp: sekundärrechtlich verankerte Abkommen.....	114
I. Erste Variante: Abkommen bei sekundärrechtlichen Öffnungsklauseln	115
1. Abkommen über polizeiliche Zusammenarbeit aufgrund von Öffnungsklauseln im SDÜ	115
a. Die Öffnungsklauseln des SDÜ.....	115
b. Inhalt der Abkommen	116
c. Weiterentwicklung des Unionsrechts.....	121
2. Abkommen zur sozialen Sicherheit aufgrund von Öffnungsklauseln in der VO 1408/71	122
a. Die Öffnungsklauseln.....	122
b. Typische Inhalte der Abkommen	124
aa. Abkommen über die Kostenerstattung	125
bb. Abkommen zur Einziehung von Forderungen... ..	126
cc. Öffnungsklausel für Abkommen über Zuständigkeitsfragen.....	127
dd. Weitere Abkommen	128
c. Deutsch-französisches Rahmenabkommen zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit im Gesundheitsbereich	129

3. Auf Öffnungsklauseln beruhende Abkommen des sechsten Typs: Entlastung und Flexibilisierung	131
II. Zweite Variante: gezielter Zugriff auf bestehende Abkommen	132
1. Von der VO 1408/71 einbezogene Abkommen	132
a. Weiteranwendung einzelner Abkommensvorschriften	133
b. Zunehmende Verdrängung älterer Abkommens	135
2. Vom Grenzkodex einbezogene Abkommen über Grenzkontrollen	136
a. Gegenstand der Abkommen	136
b. Unionsrechtliches Umfeld	140
3. Von der Wasserrahmenrichtlinie einbezogene Abkommen	141
a. Traditionell dichtes Netz völkerrechtlicher Kooperation	141
b. Die Wasserrahmenrichtlinie	145
c. Die Integrationsklausel der Wasserrahmen- richtlinie	147
4. Durch Integrationsklauseln einbezogene Ab- kommen des sechsten Typs: Übergangsrecht und raumbezogene Verwaltungsstrukturen	152
G. Grenzüberschreitende Kooperationsvereinbarungen außerhalb des Völkerrechts	153
I. Grenzüberschreitende Hochschulvereinbarungen im Rahmen des „Aktionsprogramms Lebenslanges Lernen“ ..	154
1. Das „Aktionsprogramm Lebenslanges Lernen“	154
2. Gegenstand der Hochschulvereinbarungen	156
3. Rechtliche Einordnung der Hochschul- vereinbarungen	159
a. Sekundärrecht als Grundlage der Verbindlichkeit?	159
b. Hochschulvereinbarungen als völkerrechtliche Verträge?	160
c. Nationales Recht	162
d. Ergebnis: Rechtliche Unverbindlichkeit der Hochschulvereinbarungen	164
II. Grenzüberschreitende Kooperation im Rahmen der Strukturfonds-Förderung	165
1. Die Regionalförderung der Union	165

2. Umsetzungsschwierigkeiten in vergangenen Förderperioden.....	169
3. Die Verordnung über den „Europäischen Verbund für territoriale Zusammenarbeit“	171
a. Kompetenzgrundlage der EVTZ-Verordnung	172
b. Die Regelungen der EVTZ-Verordnung im Einzelnen	173
aa. Mitglieder eines EVTZ.....	173
bb. Gründung und Gestalt eines EVTZ.....	174
c. Einbindung des EVTZ in die Verwaltung der Fördermittel	176
4. Gründungsübereinkunft und Satzung eines EVTZ als unionsrechtliche Instrumente verbindlicher behördlicher Vereinbarungen.....	178
 H. Interne Abkommen in der unionsrechtlichen Praxis: Zusammenfassung des ersten Teils und verwaltungsrechtliche Einordnung	181
I. Zusammenfassung der Ergebnisse des ersten Teils.....	181
II. Einordnung aus verwaltungsrechtlicher Perspektive	187
1. Interne Abkommen als Rechtsquelle des Verwaltungskooperationsrechts	189
2. Interne Abkommen als Handlungsinstrument europäischer Verwaltung	193
 Zweiter Teil: Unionsrechtliche Dogmatik.....	197
 A. Entwicklung der Problempunkte.....	199
I. Autonomie des Unionsrechts.....	199
II. Wirksamkeit des Unionsrechts	201
III. Interessenwahrung und -ausgleich in den Unionsorganen	203
IV. Einheit der Integration	205
V. Föderale Balance	206
VI. Unterschiedliches Störpotential	207
 B. Grundlage: Vorrang des Unionsrechts gegenüber internen Abkommen	207
I. Versuch einer völkervertragsrechtlichen Begründung	208
1. Lex posterior.....	210
2. Vereinbarung des Vorrangs.....	212

3. Konformauslegung	214
4. Verbot von Verträgen zulasten von Drittstaaten	215
5. Ergebnis	216
II. Unionsrechtliche Begründung: autonomer Vorrang	218
1. Die Emanzipation des Gemeinschaftsrechts vom Völkerrecht: Costa/ENEL	218
2. Autonomer Vorrang des gesamten Unionsrechts	221
a. Vorrang des Rechts der dritten Säule vor dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon	221
aa. Vorliegen der wesentlichen Kriterien zur Begründung des Vorrangs auch für die dritte Säule	221
bb. Einheit des Primärrechts: ausstrahlender Vorrang	225
b. Situation nach dem Vertrag von Lissabon	228
3. Vorrang des Unionsrechts auch gegenüber internen Abkommen	229
a. EuGH-Rechtsprechung zu älteren (vor Gründung der Union geschlossenen) Abkommen	229
b. EuGH-Rechtsprechung zu späteren (nach Gründung der Union geschlossenen) Abkommen	231
c. Gleichlauf von einzelstaatlichem Recht und internen Abkommen	233
III. Schlussfolgerungen für diese Arbeit	234
C. Interne Abkommen in der vertikalen Kompetenzordnung: Unionsrecht als Schranke für die Vertragsschlusskompetenz der Mitgliedstaaten	235
I. Grundannahmen zur vertikalen Kompetenzordnung der Union	236
1. Keine „dingliche“ Aufteilung von Kompetenzen	236
2. Das Loyalitätsgebot als Bestandteil der vertikalen Kompetenzordnung	239
II. Ausdrückliche Erlaubnis interner Abkommen	241
1. Frühere primärrechtliche Öffnungsklauseln für neue Abkommen: Art. 293 EG und Art. 34 EU a.F.	242
a. Abkommen nach Art. 293 EG als subsidiäre Handlungsform	243
b. Abkommen nach Art. 34 EU a.F. als gleichrangige Handlungsform der dritten Säule	245
aa. Zu Art. 34 EU a.F.	245

bb. Übergangsvorschrift nach Abschaffung von Art. 34 EU a.F.	247
2. Primärrechtliche Öffnungsklausel nach Lissabon: Art. 73 AEUV	248
3. Primärrechtliche Integrationsklausel für bestehende Abkommen: Die Benelux-Kooperation gem. Art. 350 AEUV	250
4. Ausdrückliche sekundärrechtliche Zulässigkeit	251
a. Reichweite der Öffnungs- und Integrationsklauseln	251
b. Zulässigkeit einer Veränderung integrierter interner Abkommen	252
5. Zusammenfassung zu den Vorschriften des Unions- rechts, die interne Abkommen ausdrücklich erlauben ..	255
III. Generelle Verbote für interne Abkommen	256
1. Generelle Sperre für interne Abkommen ohne Sondervorschriften?	256
2. Verbot omnilateraler Abkommen?	258
3. Verstärkte Zusammenarbeit als Sperre für plurilaterale interne Abkommen?	260
a. Zur verstärkten Zusammenarbeit	261
b. Auswirkungen auf die Zulässigkeit interner Abkommen?	262
aa. Verstärkte Zusammenarbeit als einzige Form differenzierter Integration?	264
bb. Umgehung der Mindestzahl an teilnehmenden Mitgliedstaaten	265
cc. Umgehung der Schutzmechanismen für die „outs“	266
4. Fazit zur Frage nach generellen Verboten für interne Abkommen	268
IV. Übertragbarkeit der Kompetenzdogmatik für einzelstaatliches Recht	268
1. Gleichlauf von Innen- und Außenkompetenzen in der Rechtsprechung des EuGH	269
a. Abkommen der Mitgliedstaaten mit Drittstaaten	269
b. Interne Abkommen	271
2. Besonderheiten der Kompetenzordnung für interne Abkommen	272
a. Sperrwirkungen bei ausschließlichen, geteilten und Ergänzungskompetenzen der Union	272

b. Interne Abkommen zur „Durchführung“ von Unionsrecht.....	275
aa. Interne Abkommen zum Vollzug von Unionsrecht	275
bb. Interne Abkommen zur Richtlinienumsetzung..	276
c. Beginn der Sperre – Schutz unionaler Rechtsetzungsverfahren	278
3. Die Wahrung unionaler Kompetenzen in der Praxis.....	281
a. Achtung der Unionskompetenzen als praktische Normalität	281
b. Der Vertrag von Prüm als kompetenzwidrige Ausnahme	284
D. Interne Abkommen in der vertikalen Kompetenzordnung: Schränken für die Kompetenzausübung der Union	285
I. Interne Abkommen als prioritäre Form der Rechtsetzung?.....	286
1. Unzulänglichkeit mitgliedstaatlicher Maßnahmen: Vergleich mit einzelstaatlichem Recht	287
2. Überlegenheit sekundärrechtlicher Maßnahmen: Einbeziehung völkerrechtlicher Abkommen	289
a. Regelfall: keine Subsidiarität sekundärrechtlicher Regelung gegenüber omnilateralen internen Abkommen.....	289
b. Uneinigkeit im Rat: keine Subsidiarität der verstärkten Zusammenarbeit gegenüber plurilateralen internen Abkommen	292
c. Besonderer Regelungsbedarf zwischen zwei oder einigen Mitgliedstaaten: Priorität bi- oder plurilateraler interner Abkommen	292
II. Subsidiarität sekundärrechtlicher Regelung gegenüber bestehenden internen Abkommen?	294
1. Ersetzung von Übereinkommen durch Sekundärrecht in der Praxis	295
2. Subsidiaritätstest	296
III. Fazit.....	299
E. Verfahrensfragen.....	300
I. Vertragsschlussverfahren	300
1. Keine Pflicht zur Aufnahme von Verhandlungen aus Art. 293 EG.....	300

2. Vorgaben für den Kreis der Vertragsparteien	302
3. Beteiligung von Unionsorganen oder -einrichtungen ...	306
4. Fazit: Annäherung des Verfahrens sekundärrechts- vertretender und -ersetzender Abkommen an die innerunionale Rechtsetzung	310
II. Änderung und Ablösung interner Abkommen durch Sekundärrecht.....	310
1. Normalfall: kein Durchgriff des Sekundärrechts auf die völkerrechtliche Ebene	310
2. Ausnahmen: Ermächtigungen zur Änderung oder Ersetzung interner Abkommen.....	312
a. Sondervorschriften für den Beitritt neuer Mitgliedstaaten zu omnilateralen Abkommen	313
b. Erlass von Durchführungsmaßnahmen.....	315
c. Schengen-Protokoll	316
d. Lissabon-Vertrag.....	317
e. Rechtliche Einordnung der Ermächtigungen	318
F. Materiell-rechtliche Vorgaben des Unionsrechts für interne Abkommen.....	319
I. Integrität des Primärrechts	320
1. Keine primärrechtsändernden Abkommen	320
2. Wahrung des institutionellen Gefüges der Union.....	322
a. Aufgabenübertragung an die Unionsorgane.....	322
b. Aufgabenübertragung an internationale Gerichte....	324
aa. Art. 344 AEUV als Verbot für alternative Streitschlichtungsgremien?.....	324
bb. Letztverbindliche Auslegung von Unionsrecht durch den EuGH als Grenze alternativer Streitschlichtung?	325
II. Grundfreiheiten und Diskriminierungsverbote.....	328
1. Gleichsetzung von internen Abkommen und nationalem Recht.....	329
a. Interne Abkommen und Beschränkungsverbote	329
b. Interne Abkommen und Inländergleichbehandlung	332
2. Dreieckskonstellationen als besondere Heraus- forderung für das Diskriminierungsverbot	334
a. Ausweitung der Inländergleichbehandlung.....	334
b. Keine „Ausländergleichbehandlung“	336
3. Fazit: interne Abkommen im Binnenmarkt	338

III. Grundrechte der Union	338
IV. Maßstabsfunktion des Sekundärrechts und aktive Derogationskraft	340
G. Durchsetzung der unionsrechtlichen Maßstäbe	344
I. Konformauslegung, Anwendungsvorrang und Aufhebungspflicht	344
1. Regelfall: Fehlerfolgen wie für einzelstaatliches Recht .	344
a. Konformauslegung	345
b. Anwendungsvorrang	347
c. Rückwirkungen auf die völkerrechtliche Ebene	349
2. Sonderfall: primärrechtlich verankerte Abkommen	352
a. Verhältnis primärrechtlich verankerter Abkommen zum Primär- und Sekundärrecht	352
b. Verhältnis primärrechtlich verankerter Abkommen zum nationalen Recht	354
II. Überprüfung durch den EuGH	356
1. Umfassende Kontrolle der Einhaltung des Unionsrechts	357
a. Vorabentscheidungsverfahren	357
b. Insbesondere: Vorlagebefugnis völkervertrag- licher Streitentscheidungsorganen im Vorabentscheidungsverfahren?	359
c. Vertragsverletzungsverfahren	362
d. Nichtigkeitsklage	362
e. Eingeschränkte gerichtliche Kontrolle für Abkommen über die innere Sicherheit	364
2. Begrenzte Zuständigkeit des EuGH zur Auslegung und Durchsetzung interner Abkommen	365
a. Ausdrückliche Zuständigkeitsübertragung	366
b. Sonstige Gründe	367
H. Fazit: Auflösung der Spannungen, Erhalt der Funktionen?	370
I. Zusammenführung der unionsrechtlichen Maßstäbe	370
II. Bilanz zu den Spannungslagen	373

Dritter Teil: Zusammenfassung, Einordnung und

Ausblick	377
A. Zusammenfassung	377
I. Untersuchungsgegenstand und Vorgehensweise	377
II. Im Einzelnen: Die Abkommenstypen und ihre unionsrechtlichen Bindungen.....	379
1. Erster Abkommenstyp: autonome Abkommen	379
2. Zweiter Abkommenstyp: sekundärrechts- vertretende Abkommen	381
3. Dritter Abkommenstyp: primärrechtlich verankerte Abkommen	384
4. Vierter Abkommenstyp: Anwendung sekundärrechtlicher Vorschriften	386
5. Fünfter Abkommenstyp: Überschneidung mit dem Sekundärrecht ohne Kompatibilitätsklausel	387
6. Sechster Abkommenstyp: sekundärrechtlich verankerte Abkommen	389
7. Kooperationsvereinbarungen außerhalb des Völkerrechts.....	393
III. Zusammenschau: interne Abkommen im europäischen Verwaltungsverbund	394
IV. Zusammenschau: Vorgaben des europäischen Verfassungsrechts	397
B. Ausblick: Interne Abkommen in etablierten Bundesstaaten	400
I. Die Entwicklung in Deutschland.....	400
1. Deutsches Reich.....	400
2. Weimarer Republik.....	402
3. Bundesrepublik Deutschland	404
II. „Interstate Compacts“ in den USA	405
1. Die „Compact Clause“ in der US-Verfassung	406
2. Das Rechtsregime der Vereinbarungen.....	407
a. Zustimmungspflichtige Compacts.....	408
b. Zustimmungsfreie Agreements.....	409
III. Schlussfolgerung für die internen Abkommen	409

Summary 413

Literaturverzeichnis 421

**Verzeichnis und Nachweis der einbezogenen
Abkommen** 441

Sachregister 471