

Julia Heesen

Interne Abkommen

Völkerrechtliche Verträge
zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen
Union

Internal Agreements

*International Treaties Concluded Between Member States
of the European Union*

(English Summary)

Springer

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 Abschiebungspoptik.....	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 Wasserrahmenrichtlinie.....	147
4.	Durch Integrationsklauseln einbezogene Abkommen 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 Hochschulvereinbarungen	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 gern. 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: Schranken für die Kompetenzzusübung 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.	Ärt. 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 Streitentscheidungsgremien 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: sekundärrechtsvertretende 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 Abkommenim 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