

Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Lichte des Europarechts

*Astrid Epiney**

Dieser Beitrag wurde erstmals wie folgt veröffentlicht:

Astrid Epiney, Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Lichte des Europarechts, in: Hans Martin Tschudi/Benjamin Schindler/Alexander Ruch/Eric Jakob/Maniel Friesecke (Hrsg.), Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit der Schweiz. Juristisches Handbuch zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit von Bund und Kantonen, Zürich/Baden-Baden 2014, 83-106. Es ist möglich, dass die Druckversion – die allein zitierfähig ist – im Verhältnis zu diesem Manuskript geringfügige Modifikationen enthält.

Abstract

Die Mitgliedstaaten haben bei der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit die einschlägigen Vorgaben des Unionsrechts zu beachten. Diese können in folgende Kategorien eingeteilt werden: Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit (Art. 4 Abs. 3 EUV), allgemeine Vorgaben (z.B. Art. 18 AEUV oder die Grundfreiheiten) und (im Sekundärrecht verankerte) bereichsspezifische Vorgaben. Hinzu kommen die völkerrechtlichen Abkommen, wobei für die Schweiz die sog. Bilateralen Abkommen von besonderer Bedeutung sind. Diese übernehmen teilweise unionsrechtliche Konzepte, bei deren Auslegung grundsätzlich die unionsrechtlichen Auslegungsgrundsätze greifen.

Inhaltlich sind (ausnahmsweise bestehende) unionsrechtliche Verpflichtungen im Bereich der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit grundsätzlich zielbezogen, so dass sie in aller Regel materiell-rechtlicher Natur sind und nicht die konkrete Durchführung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit (z.B. in Bezug auf die zuständigen Organe oder das anzuwendende Verfahren) betreffen.

Inhaltsübersicht

I.	Einleitung	2
II.	Die Union und ihre Mitgliedstaaten: ein zweistufiger Aufbau	3
III.	Zu den Rechtsgrundlagen – ein Überblick	4

* Die Autorin ist Professorin für Europa- und Völkerrecht an der Universität Freiburg i.Ue. und Direktorin des dortigen Instituts für Europarecht.

IV.	Zu den europarechtlichen Vorgaben für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit – ausgewählte Aspekte	8
1.	Zum Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit (Art. 4 Abs. 3 EUV)	9
1.1	Handlungspflichten	10
1.2.	Unterlassungspflichten	11
2.	Bereichsübergreifende Vorgaben	13
3.	Bereichsspezifische Vorgaben	14
4.	Zu den Bilateralen Abkommen Schweiz – EU	19
VI.	Schluss	22

I. Einleitung

- 1 Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Sinne der Zusammenarbeit «über die Grenzen hinweg» sowohl staatlicher Behörden (seien diese nun auf nationaler, regionaler oder kommunaler Ebene angesiedelt) als auch von privaten Akteuren¹ muss sich nicht nur innerhalb der im nationalen Recht zu findenden Vorgaben bewegen, sondern – neben den völkerrechtlichen – auch die europarechtlichen Anforderungen beachten. Der Begriff des «Europarechts» kann dabei unterschiedlich verstanden werden; im Kontext des vorliegenden Beitrags wird er im Sinne des EU-Rechts, unter Einschluss der völkerrechtlichen Abkommen, gebraucht. Bei letzteren wird der Akzent auf den für die Schweiz bedeutsamen Abkommen und damit den sog. Bilateralen Abkommen liegen. Ausgespart werden damit insbesondere die im Rahmen des Europarates abgeschlossenen völkerrechtlichen Abkommen, wird doch das Völkerrecht in einem eigenen Beitrag behandelt.
- 2 Vor diesem Hintergrund geht es im Folgenden im Wesentlichen darum, die in diesem Sinn europarechtlichen Vorgaben und damit auch die Schranken für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit aufzuzeigen, woraus sich aber gleichzeitig auch deren Möglichkeiten ergeben. Denn das Europarecht sieht nicht – wie das Verfassungsrecht – zuständige Organe und mögliche Bereiche grenzüberschreitender Zusammenarbeit vor, gehört dies doch nicht zu seinen Regelungsgegenständen bzw. überschreite die Kompetenzen der EU;² vielmehr setzt es den Akteuren der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit – zu denen nach dem hier zugrunde gelegten Verständnis die EU selbst gerade nicht gehört,³ woran auch der Umstand nichts ändert, dass sie grenzüberschreitende

¹ Vgl. die Ausführungen zum Begriff der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit im Vorwort der Herausgeber dieses Bandes.

² Hierzu noch unten II.

³ Denn grenzüberschreitende Zusammenarbeit findet nach dem hier zugrunde gelegten Verständnis in direktem Grenzkontakt statt (vgl. diesbezüglich die Ausführungen der Herausgeber im Vorwort); die EU jedoch agiert auf einer «höheren» Ebene, nämlich als supranationale Organisation. Hierzu noch unten II.

Zusammenarbeiten mitunter fördert bzw. fördern kann – im Hinblick auf die Ausgestaltung derselben Grenzen bzw. enthält entsprechende Vorgaben.

Damit ergibt sich auch der Aufbau des Beitrags: Auf der Grundlage der Skizzierung der im Zusammenhang mit diesem Beitrag relevanten kompetenzrechtlichen Fragen des EU-Rechts (II.) sowie einem systematischen Überblick über die Rechtsgrundlagen (III.) liegt der Akzent auf ausgewählten Aspekten der europarechtlichen Vorgaben für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit (IV.). Der Beitrag schliesst mit einer zusammenfassenden Schlussbemerkung (V.).

II. Die Union und ihre Mitgliedstaaten: ein zweistufiger Aufbau

Die Frage nach den unionsrechtlichen Vorgaben für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit ist vor dem Hintergrund des – aus der Sicht des Unionsrechts – zweistufigen Aufbaus des Verhältnisses der Union zu den Mitgliedstaaten zu sehen: Auf der einen Seite steht die Union, und auf der anderen Seite befinden sich die Mitgliedstaaten. Daher befassen sich die Union und die Unionsrechtsordnung grundsätzlich nicht mit der innerstaatlichen Struktur der Mitgliedstaaten, mag diese föderal sein oder nicht. Ebenso wenig sind dem Unionsrecht grundsätzlich irgendwie geartete Vorgaben für die Ausgestaltung der innerstaatlichen Kompetenzordnung zu entnehmen, so dass die Frage, welche Ebene (zentrale oder regionale bzw. kommunale) für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten zuständig ist, und welche Verfahren hier ggf. zu beachten sind, nicht Gegenstand der Unionsrechtsordnung sind.⁴ Insofern ist die Feststellung, die Union und die Unionsrechtsordnung seien mit «Landes-Blindheit» geschlagen,⁵ also durchaus zutreffend. Damit liegt jedenfalls die organisatorische und verfahrensmässige Ausgestaltung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in der Kompetenz der Mitgliedstaaten, die hier denn auch durchaus unterschiedliche Lösungen gefunden haben. Auch völkerrechtlichen Verträgen mit Drittstaaten sind – soweit ersichtlich – keine diesbezüglichen Vorgaben zu entnehmen.

An diesen Grundsätzen ändert auch die Tatsache nichts, dass die Union die Art und Weise der innerstaatlichen Organisation bzw. verfassungsrechtlichen

⁴ Dies ändert allerdings nichts daran, dass dem Unionsrecht in anderen Bereichen gewisse Vorgaben für die durch die innerstaatliche Verfassungsstruktur zu beachtenden Grundsätze zu entnehmen sind. Diese betreffen aber lediglich die Gewährleistung bzw. Beachtung der grundlegenden Werte eines demokratischen Rechtsstaats, die den Mitgliedstaaten in Art. 2 EUV aufgetragen ist.

⁵ Dieser Begriff wurde, soweit ersichtlich, von *Hans Peter Ipsen* geprägt, vgl. *Hans Peter Ipsen*, Als Bundesstaat in der Gemeinschaft, FS Walter Hallstein, 1966, S. 248 (256); s. auch *Hans Peter Ipsen*, Die europäische Integration in der deutschen Staatsrechtslehre, FS Bodo Börner, 1992, S. 163 (176).

Struktur der Mitgliedstaaten zur Kenntnis nimmt und daraus bestimmte Folgerungen zieht bzw. bestimmte Rechtsfolgen knüpft. So anerkennt die Unionsrechtsordnung durchaus die Existenz gewisser Organisations- bzw. Strukturelemente der mitgliedstaatlichen Verfassungsordnungen, so wenn Art. 16 Abs. 2 EUV auch die Entsendung von Landesministern in den Rat erlaubt oder wenn Art. 4 Abs. 2 EUV der Union aufgibt, die «nationale Identität» der Mitgliedstaaten zu achten, so wie sie in den grundlegenden politischen und verfassungsmässigen Strukturen zum Ausdruck kommt. Auch der Ausschuss der Regionen ist letztlich Ausdruck dafür, dass die Union die mitgliedstaatlichen Strukturen zur Kenntnis nimmt und achtet.

- 6 Im Übrigen bedeutet dieser grundsätzlich zweistufige Aufbau der Union und der Unionsrechtsordnung gerade nicht, dass die Mitgliedstaaten bei der Frage nach der innerstaatlichen Organisation gar keine unionsrechtlichen Vorgaben zu beachten hätten. Vielmehr kann insbesondere die allgemeine Pflicht zur loyalen Zusammenarbeit (Art. 4 Abs. 3 EUV) den Handlungsspielraum der Mitgliedstaaten einschränken, impliziert diese doch auch und gerade die Pflicht zur effektiven Anwendung der vertraglichen Vorgaben und Beachtung der Vertragsziele.⁶ Hierbei handelt es sich jedoch um eine Ergebnispflicht, die keinesfalls eine bestimmte Organisationsstruktur impliziert, sondern der nur (aber immerhin) zu entnehmen ist, dass gewisse konkrete Ausgestaltungen bzw. Implikationen einer bestimmten innerstaatlichen Kompetenz- oder Verfahrensordnung bzw. Organisationsstruktur mit dem *effet utile* des Unionsrechts nicht in Einklang stehen und daher anzupassen sind.⁷

III. Zu den Rechtsgrundlagen – ein Überblick

- 7 Die Rechtsquellen bzw. Rechtsgrundlagen, aus denen sich Schranken für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten und damit auch der mitgliedstaatlichen Regionen oder Gliedstaaten untereinander oder mit Drittstaaten bzw. Regionen oder Gliedstaaten derselben ergeben könnten, können – entsprechend den Rechtsquellen des Unionsrechts⁸ – in folgende (formale) Kategorien eingeteilt werden:
- Erstens ist das Primärrecht zu beachten, wobei der EU-Vertrag und der AEU-Vertrag von besonderer Bedeutung sind.
 - Zweitens kann auch das Sekundärrecht Vorgaben für die Ausgestaltung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit entfalten.

⁶ Hierzu noch unten IV.1.

⁷ Im Einzelnen noch unten IV.1.

⁸ Auf die Rechtsquellen des Unionsrechts ist in diesem Rahmen jedoch nicht einzugehen, vgl. hier aus der Literatur den Überblick, m.w.N., bei *Marcel Haag*, in: Roland Bieber/Astrid Epiney/Marcel Haag, Die Europäische Union. Rechtsordnung und Politik, 10. Aufl., 2013, § 6.

- Schliesslich ist auf völkerrechtliche Verträge der EU mit Drittstaaten hinzuweisen: Da derartige Abkommen – wie sich nunmehr auch aus Art. 216 Abs. 2 AEUV ergibt – integrierende Bestandteile des Unionsrechts sind⁹ und von der Union und den Mitgliedstaaten zu beachten sind, sind ihre Vorgaben auch für die Mitgliedstaaten bzw. die mitgliedstaatlichen Regionen oder Gliedstaaten bei der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit massgeblich.

Dabei sagt diese Einteilung der relevanten Rechtsquellen noch nichts über den materiellen Gehalt aus; so können sich inhaltlich ähnliche Vorgaben im Primär- und im Sekundärrecht, aber auch in völkerrechtlichen Verträgen, finden.¹⁰

Soweit die Schweiz betroffen ist, können sich europarechtliche Vorgaben im hier verstandenen Sinn¹¹ nur – aber immerhin – aus völkerrechtlichen Abkommen mit der EU ergeben, wobei die sog. Bilateralen Abkommen von besonderer Bedeutung sind: Nach dem «EWR-Nein» 1992 wurden zwei «Pakete» bilateraler Abkommen¹² (die teilweise, wegen der Beteiligung der EU-Mitgliedstaaten neben der EU selbst, aber auch multilateral sind),¹³ die sektoriell

8

⁹ Vgl. aus der Rechtsprechung grundlegend EuGH, Rs. 181/73 [Haegemann], Slg. 1974, S. 449, Rn. 2/6; s. sodann EuGH, Rs. 104/81 [Kupferberg], Slg. 1982, 3641, Rn. 13; EuGH, Rs. 12/86 [Demirel], Slg. 1987, 3641, Rn. 7; EuGH, Rs. C-192/89 [Sevince], Slg. 1990, I-3461, Rn. 8. Hierzu bereits *Astrid Epiney*, Zur Stellung des Völkerrechts in der EU. Zugleich Besprechung von EuGH, EuZW 1998, S. 572 - *Hermes* und EuZW 1998, S. 694 - *Racke*, EuZW 1998, S. 5 ff.; s. auch *Astrid Epiney*, Zu den Implikationen der EU-Mitgliedschaft für die Stellung und Anwendung des Völkerrechts im innerstaatlichen Bereich, FS Rüdiger Wolfrum, Leiden 2012, S. 1909 ff.

¹⁰ Vgl. den Versuch einer Kategorisierung der zu beachtenden materiellen Vorgaben unten IV.

¹¹ Vgl. oben I.

¹² Die «Bilateralen I» wurden am 21. Juni 1999 unterzeichnet und sind am 1. Juni 2002 in Kraft getreten. Sie betreffen die Bereiche Personenfreizügigkeit, Forschung, technische Handelshemmnisse, landwirtschaftliche Produkte, Landverkehr, Luftverkehr und öffentliches Auftragswesen, vgl. den Text aller Abkommen in BBl 1999, 6489 ff., ABl. 2002 L 114, 1 ff. Die «Bilateralen II» wurden im Oktober 2004 unterzeichnet und sind inzwischen (mit der bemerkenswerten Ausnahme des Betrugsabkommens) in Kraft. Sie erfassen die Besteuerung der Ruhegehälter von in der Schweiz ansässigen EU-Beamten, verarbeitete Landwirtschaftsprodukte, Teilnahme der Schweiz an der Europäischen Umweltagentur, Zusammenarbeit im Bereich der Statistik, Teilnahme an verschiedenen Programmen in den Bereichen Bildung, Berufsbildung und Jugend, «Schengen» und «Dublin», Zinsbesteuerung und Betrugsbekämpfung, vgl. den Text aller Abkommen in BBl 2004, 5965 ff.

¹³ Der Ausdruck «Bilaterale Abkommen» wird soweit ersichtlich im Wesentlichen in der Schweiz gebraucht und ist im Gegensatz zu dem als multilateral angesehenen Ansatz des EWR zu sehen. Aus rechtlicher Sicht ist er jedoch zumindest ungenau, da die Abkommen teilweise multilaterale Abkommen (da die Mitgliedstaaten beteiligt sind) darstellen. Daher trifft der Ausdruck «sektorielle Abkommen» die Rechtslage eigentlich besser, da er Bezug auf die bereichsspezifische Regelung der verschiedenen Dossiers nimmt. Gleichwohl werden im Folgenden die in der Schweiz gebräuchlichen Ausdrücke «Bilaterale I» und «Bilaterale II» verwandt.

eine Reihe von Bereichen regeln und in der Regel eine Einbindung der Schweiz in den Unionsbesitzstand vorsehen, abgeschlossen;¹⁴ hinzukommen zahlreiche weitere Verträge, in jüngerer Zeit z.B. das sog. Zollsicherheitsübereinkommen¹⁵. Auf diese Weise ist die Schweiz heute rechtlich und noch mehr faktisch sehr weitgehend in die Europäische Union bzw. (indirekt) das Unionsrecht «integriert»,¹⁶ und derzeit wird eine Reihe weiterer Bereiche geprüft, in denen neue bilaterale Abkommen abgeschlossen werden könnten.

- 9 Diese Einbindung der Schweiz – über Bilaterale Abkommen – in Teile des unionsrechtlichen Besitzstands wirft die komplexe Frage auf, ob und inwieweit die entsprechenden Abkommensbestimmungen parallel zur Rechtslage im Unionsrecht auszulegen sind. Diese Frage – deren Beantwortung hier nur skizziert werden kann¹⁷ – ist (da es sich um völkerrechtliche Verträge handelt) ausgehend von völkerrechtlichen Auslegungsmethoden und jeweils gesondert für die verschiedenen Abkommen bzw. die relevanten Bestimmungen zu beantworten. Jedenfalls in den Fällen, in denen der Regelungszweck des

¹⁴ Vgl. zu den Bilateralen Verträgen ausführlich und m.w.N. *Astrid Epiney/Beate Metz/Benedikt Pirker*, Zur Parallelität der Rechtsentwicklung in der EU und in der Schweiz. Ein Beitrag zur rechtlichen Tragweite der «Bilateralen Abkommen», Zürich 2012, insbesondere S. 95 ff.

¹⁵ Abkommen über die Erleichterung der Kontrollen und Formalitäten im Güterverkehr und über zollrechtliche Sicherheitsmassnahmen («24-Stunden-Regel»), vgl. den Text in BBl 2009 8953.

¹⁶ Verzichtet werden soll im Folgenden auf eine (nochmalige) Skizzierung der Charakteristika der bestehenden Abkommen, vgl., m.w.N., *Astrid Epiney*, Zur institutionellen Struktur der Bilateralen Abkommen – Bestandsaufnahme, Perspektiven und Bewertung, in: FS Marc Amstutz, Zürich u.a. 2011, S. 35 ff.

¹⁷ Vgl. zur Auslegung der Bilateralen Abkommen schon *Astrid Epiney/Annekathrin Meier/Robert Mosters*, Die Kantone zwischen EU-Beitritt und bilateralem Weg: Bewertung ausgewählter europapolitischer Optionen aus rechtlicher Sicht, in: Konferenz der Kantonsregierungen (Hrsg.), Zwischen EU-Beitritt und bilateralem Weg: Überlegungen und Reformbedarf aus kantonaler Sicht, Expertenberichte im Auftrag der Arbeitsgruppe «Europa – Reformen der Kantone», Zürich 2006, S. 77 (185 ff.); s. nunmehr ausführlich *Epiney/Metz/Pirker*, Parallelität der Rechtsentwicklung in der EU und in der Schweiz (Fn. 14), S. 154 ff., S. 191 ff.; spezifisch zur Auslegung des Personenfreizügigkeitsabkommens *Astrid Epiney/Patrizia Zbinden*, Arbeitnehmerentsendung und Freizügigkeitsabkommen Schweiz – EG. Zur Tragweite und Auslegung der Dienstleistungsfreiheit im Freizügigkeitsabkommen Schweiz – EG, Freiburg 2009, S. 7 ff.; allgemein zur Auslegung völkerrechtlicher Abkommen der EU, unter Einschluss solcher, die (teilweise) auf EU-Recht zurückgreifen, *Eckart Klein*, Zur Auslegung von völkerrechtlichen Verträgen der Europäischen Gemeinschaft mit Drittstaaten, in: *Astrid Epiney/Florence Rivièrè* (Hrsg.), Auslegung von «Integrationsverträgen». Zur Übernahme des gemeinschaftlichen Besitzstandes durch Drittstaaten, insbesondere die Schweiz, Zürich 2006, S. 1 ff.; *Roland Bieber*, Die Bedeutung der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union für die Auslegung völkerrechtlicher Verträge, in: *Astrid Epiney/Beate Metz/Robert Mosters* (Hrsg.), Das Personenfreizügigkeitsabkommen Schweiz – EU: Auslegung und Anwendung in der Praxis, Zürich 2011, S. 1 ff.

Abkommens klar erkennen lässt, dass eine parallele Rechtslage angestrebt wird, spricht grundsätzlich Vieles für eine parallele Auslegung. Eine solche parallele Auslegung muss grundsätzlich auch und gerade unter Berücksichtigung der Rechtsprechung des EuGH erfolgen, wie dies auch teilweise ausdrücklich in den Bilateralen Abkommen vorgesehen ist.¹⁸

In jedem Fall bleibt der zeitliche Bezugsrahmen dieser «Anlehnung» an die unionsrechtliche Auslegung zu präzisieren: So erwähnt etwa Art. 16 Abs. 2 FZA lediglich die Rechtsprechung des EuGH vor dem Zeitpunkt der Unterzeichnung des Abkommens, so dass sich die Frage stellt, ob auch Rechtsprechungs- bzw. Auslegungsentwicklungen nach der Unterzeichnung der Abkommen einzubeziehen sind. Jedenfalls das Bundesgericht beantwortet diese Frage in Bezug auf das Personenfreizügigkeitsabkommen unter Hinweis auf die Zielsetzungen des Abkommens grundsätzlich positiv;¹⁹ aber auch der EuGH verweist in seinen (bislang wenigen) Urteilen zum Freizügigkeitsabkommen auch auf Urteile nach der Unterzeichnung des Abkommens.²⁰ Tatsächlich dürften die besseren Gründe für eine grundsätzliche Massgeblichkeit auch der neueren Rechtsprechung des Gerichtshofs sprechen.²¹

10

11

¹⁸ So insbesondere in Art. 16 Abs. 2 FZA. Aber auch bei der Schengen/Dublin-Assoziierung ist grundsätzlich davon auszugehen, dass die Auslegung der dem Unionsrecht nachgebildeten Abkommensbestimmungen (*in concreto* die Sekundärrechtsakte, auf die das Abkommen Bezug nimmt) in Anlehnung an die Rechtsprechung des EuGH zu erfolgen hat, vgl. ausführlich *Epiney/Metz/Pirker*, Parallelität der Rechtsentwicklung in der EU und in der Schweiz (Fn. 14), S. 175 ff.; i. Erg. wie hier in Bezug auf das Personenfreizügigkeitsabkommen z.B. *Matthias Oesch*, Niederlassungsfreiheit und Ausübung öffentlicher Gewalt im EU-Recht und im Freizügigkeitsabkommen Schweiz – EU, SZIER 2011, S. 583 ff.; *Francesco Maiani*, La «saga Metock», ou des inconvénients du pragmatisme helvétique dans la gestion des rapports entre droit européen, droit bilatéral et droit interne, ZSR 2011 I, S. 27 ff.; *Thomas Burri/Benedikt Pirker*, Stromschnellen im Freizügigkeitsfluss: von der Bedeutung von Urteilen des Europäischen Gerichtshofes im Rahmen des Freizügigkeitsabkommens, SZIER 2010, S. 165 ff.; *Carl Baudenbacher*, Swiss Economic Law Facing the Challenges of International and European Law, ZSR 2012 II, S. 419 (574 ff.); auch die Rechtsprechung des Bundesgerichts geht in Bezug auf das Personenfreizügigkeitsabkommen von einer grundsätzlichen Massgeblichkeit der unionsrechtlichen Auslegung für diejenige abkommensrechtlicher Bestimmungen, die sich an das EU-Recht anlehnen, aus, vgl. hierzu die regelmässigen (in der Regel zweijährlichen) Überblicke im Jahrbuch für Migrationsrecht, s. zuletzt *Astrid Epiney/Beate Metz*, Zur schweizerischen Rechtsprechung zum Personenfreizügigkeitsabkommen, Jahrbuch für Migrationsrecht 2011/2012, Bern 2012, S. 223 ff.

¹⁹ Vgl. insbesondere BGE 136 II 5. S. ansonsten zur schweizerischen Rechtsprechung (insbesondere des Bundesgerichts) zum Personenfreizügigkeitsabkommen die regelmässigen (in der Regel zweijährlichen) Überblicke im Jahrbuch für Migrationsrecht, vgl. Fn. 18.

²⁰ Vgl. z.B. EuGH, Rs. C-16/09 [Schwemmer], Urt. v. 14.10.2010, Rn. 32 f.

²¹ Ausführlich *Epiney/Metz/Pirker*, Parallelität der Rechtsentwicklung in der EU und in der Schweiz (Fn. 14), S. 169 ff.

Jedenfalls – und wie auch immer man mit welchen Nuancen die dogmatisch schwierigen Fragen nach der Auslegung der Bilateralen Abkommen, soweit diese an Unionsrecht anknüpfen, beantwortet – ist die Antwort auf die Frage nach einer parallelen Auslegung in Bezug auf die derzeit bestehenden Abkommen durchaus mit grossen Unsicherheiten und Schwierigkeiten verbunden: Schon das Vorliegen eines Rückgriffs auf unionsrechtliche Begriffe kann streitig sein; weiter ist die Massgeblichkeit der Weiterentwicklung der Auslegung auf EU-Ebene – insbesondere durch die Rechtsprechung des EuGH – trotz der skizzierten Grundsätze häufig mit beachtlichen Unsicherheiten behaftet. Klarheit über umstrittene Fragen dürfte in vielen Fällen erst über entsprechende (letztinstanzliche) gerichtliche Urteile geschaffen werden können, wobei es angesichts des Fehlens eines für beide Parteien verbindlichen gerichtlichen Streitbeilegungsmechanismus nicht ausgeschlossen ist, dass im Einzelfall in der EU einerseits und in der Schweiz andererseits auch unterschiedliche Lösungen gefunden werden.²²

IV. Zu den europarechtlichen Vorgaben für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit – ausgewählte Aspekte

- 12 Der Umstand, dass das EU-Recht keine Vorgaben darüber enthält, auf welche Weise die Mitgliedstaaten die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zu organisieren haben,²³ bedeutet jedoch nicht, dass das EU-Recht für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit gar keine Rolle spielte: Denn nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs haben die Mitgliedstaaten bei der Ausübung ihrer Zuständigkeiten die ggf. einschlägigen (allgemeinen oder spezifischen) unionsrechtlichen Vorgaben zu beachten,²⁴ so dass sie dann eben doch nicht völlig «frei» sind. Derartige Vorgaben können sowohl Implikationen für die Art und Weise der Organisation der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit entfalten als auch sich auf ihren Inhalt beziehen. In Bezug auf die Verpflichtungswirkung können sie sowohl ein aktives Tun (z.B. die

²² Vgl. in diesem Zusammenhang zu den derzeit laufenden Verhandlungen zwischen der EU und der Schweiz über die sog. «institutionellen Probleme» (zu denen auch die Fragen der einheitlichen Auslegung und der Streitbeilegung gehören) *Astrid Epiney*, Die Schweizer Europapolitik: Wie tragfähig ist der Bilateralismus? / La politique européenne de la Suisse: la voie bilatérale a-t-elle encore un avenir?, Die Volkswirtschaft / La vie économique 2013, S. 59 ff.

²³ S.o. II.

²⁴ S. im Zusammenhang mit Art. 18 AEUV etwa EuGH, Rs. 293/83 [Gravier], Slg. 1985, 593; EuGH, Rs. C-147/03 [Kommission/Österreich], Slg. 2005, I-5969; EuGH, Rs. C-76/05 [Schwarz und Gootjes-Schwarz], Slg. 2007, I-6849; EuGH, Rs. C-11/06, C-12/06 [Morgan und Bucher], Slg. 2007, I-9161; EuGH, Rs. C-164/07 [Wood], Slg. 2008, I-4143; EuGH, Rs. C-158/07 [Förster], Slg. 2008, I-8507; EuGH, Rs. C-103/08 [Gottwald], Slg. 2009, I-9117; EuGH, Rs. C-75/11 [Kommission/Österreich], Urt. v. 4. Oktober 2012.

Einrichtung bestimmter Organe oder Verfahren) als auch Unterlassungspflichten implizieren.

Die entscheidende Frage geht damit vor diesem Hintergrund dahin, aus welchen unionsrechtlichen Vorgaben derartige Verpflichtungen resultieren und wie diese ggf. inhaltlich präzisiert werden könnten. Dabei kann es im Folgenden selbstredend nicht darum gehen, eine auch nur ansatzweise vollständige Erörterung der hier (möglicherweise) einschlägigen unionsrechtlichen Regelungen zu leisten, implizierte dies doch notwendigerweise eine Berücksichtigung des gesamten Unionsrechts. Vielmehr soll der Versuch unternommen werden, die grundsätzlich in Betracht kommenden Arten unionsrechtlicher Vorgaben zu kategorisieren und jeweils beispielhaft auf konkrete Vorgaben für die Art und Weise der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit sowie ihren Inhalt hinzuweisen. Auf diese Weise soll ein Überblick über die verschiedenen «Wirkungsweisen» des Unionsrechts bzw. Ansatzpunkte im Unionsrecht, die den mitgliedstaatlichen Gestaltungsspielraum im Bereich der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit einschränken, gegeben werden.

Im Einzelnen können die dem Unionsrecht zu entnehmenden Vorgaben, die auch Implikationen für den mitgliedstaatlichen Gestaltungsspielraum im Bereich der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit entfalten, in folgende Kategorien eingeteilt werden: Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit (1.), bereichsübergreifende bzw. allgemeine Vorgaben (2.) und Vorgaben in spezifischen Politikbereichen (3.). Schliesslich ist – nach einem Hinweis auf unionsrechtliche Regelungen, die (lediglich) einen dispositiven Rahmen für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit formulieren (4.) auf den diesbezüglichen Aussagegehalt der Bilateralen Abkommen Schweiz – EU einzugehen (5.).

1. Zum Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit (Art. 4 Abs. 3 EUV)

Nach Art. 4 Abs. 3 EUV haben die Mitgliedstaaten alle Massnahmen zu unterlassen, die die Verwirklichung der Ziele der Union gefährden können und umgekehrt die Union bei der Erfüllung ihrer Aufgabe zu unterstützen. Diese Bestimmung ist Ausdruck des Grundsatzes der effektiven Wirksamkeit des Unionsrechts (*effet utile*) und verankert letztlich auch für all diejenigen Konstellationen, in denen mitgliedstaatliches Verhalten nicht gegen den Wortlaut der Verträge verstösst, allerdings die effektive Wirksamkeit des Unionsrechts beeinträchtigen könnte, eine Art allgemeine Förderungspflicht der Mitgliedstaaten zugunsten des Unionsrechts.

Der Gerichtshof hat aus diesem Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit eine Reihe selbständiger und akzessorischer Pflichten abgeleitet, so dass die rechtliche Tragweite des Art. 4 Abs. 3 EUV letztlich nur auf der Grundlage der

Rechtsprechung des EuGH erfasst werden kann.²⁵ Im Zusammenhang mit der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit dürfte diese Bestimmung insbesondere einerseits als Handlungspflicht (1.1), andererseits als Unterlassungspflicht (1.2) von Bedeutung sein.

1.1 Handlungspflichten

- 17 In Bezug auf die Art. 4 Abs. 3 EUV zu entnehmenden Handlungspflichten ist zunächst daran zu erinnern, dass Art. 4 Abs. 3 EUV die Mitgliedstaaten zu einem effektiven Vollzug und zur effektiven Anwendung des Unionsrechts in den Mitgliedstaaten verpflichtet: Zwar geht das Unionsrecht davon aus, dass sich der Vollzug des Unionsrechts nach den in den Mitgliedstaaten anwendbaren Verfahren richtet. Diese müssen jedoch dem Erfordernis der effektiven Anwendung – an dem sich auch bei «administrativen Schwierigkeiten» nichts ändert²⁶ – entsprechen, wobei sicherzustellen ist, dass die Unionsregelung und ihre Ziele nicht vereitelt werden (Effektivitätsprinzip) und dass es im Vergleich zu den Verfahren, in denen über gleichartige, rein nationale Sachverhalte entschieden wird, nicht zu Ungleichbehandlungen kommt (Äquivalenzprinzip).²⁷ Diese Formel hat die Rechtsprechung im Zusammenhang mit der Rückforderung zu Unrecht gezahlter Unionsbeiträgen entwickelt; sie gilt aber auch allgemein für den Vollzug unionsrechtlicher Vorgaben. Darüber hinaus bildet sie einen Rahmen für die Entwicklung von Grundsätzen, nach denen sich der mitgliedstaatliche Vollzug dann richten soll, wenn das mitgliedstaatliche Recht nur eine unzulängliche Durchsetzung des Unionsrechts erlaubt. Leitmotiv ist in jedem Fall, dass die mitgliedstaatlichen Regelungen immer nur soweit angewandt werden dürfen, als die effektive und diskriminierungsfreie Anwendung des Unionsrechts nicht unterlaufen wird.
- 18 Diese Vorgaben können – in Verbindung mit dem einschlägigen (Sekundär-) Recht – dazu führen, dass gewisse grenzüberschreitende Zusammenarbeiten notwendig sind, nämlich immer dann, wenn die vollständige und effektive Anwendung des Unionsrechts eine solche erfordert. Häufig wird sich eine solche Notwendigkeit bereits unmittelbar aus den sekundärrechtlichen Akten ergeben;²⁸

²⁵ S. insoweit besonders instruktiv den Überblick bei *Wolfgang Kahl*, in: Christian Calliess/Matthias Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, Kommentar, 4. Aufl. 2011, Art. 4 EUV, Rn. 54 ff.

²⁶ Vgl. EuGH, Rs. C-378/98 [Kommission/Belgien], Slg. 2001, I-5107. Vgl. auch EuGH, Rs. C-404/97 [Kommission/Portugal], Slg. 2000, I-4897, Rn. 52 f. Eine (allerdings in der Praxis wohl kaum vorkommende) objektive Unmöglichkeit des effektiven Vollzugs bleibt aber wohl vorbehalten.

²⁷ S. nur EuGH, Rs. 205-215/82 [Deutsche Milchkontor], Slg. 1983, 2633, Rn. 22 f.; EuGH, Rs. 210/87 [Padovani], Slg. 1988, 6177, Rn. 22; EuGH, Rs. C-24/95 [Alcan], Slg. 1997, I-1591, Rn. 24; EuGH, Rs. C-231/96 [Edilizia Industriale Siderurgica], Slg. 1998, I-4951, Rn. 19; EuGH, verb. Rs. C-317/08 u.a. [Alassini], Slg. 2010, I-2213.

²⁸ Vgl. insoweit auch noch unten IV.3.

es ist jedoch nicht ausgeschlossen, dass einer bestimmten unionsrechtlichen Vorgabe nur dann entsprochen werden kann, wenn eine (gewisse) grenzüberschreitende Zusammenarbeit erfolgt, ohne dass dies ausdrücklich in dem entsprechenden Rechtsakt erwähnt ist.

Als Beispiel könnte man hier etwa an die polizeiliche Zusammenarbeit 19 denken: Wenn ein Unionsrechtsakt hier z.B. vorsieht, dass im Grenzbereich gemeinsame Polizeipatrouillen operieren sollen, impliziert dies eine grenzüberschreitende Zusammenarbeit in diesem Bereich. Denn ohne eine solche Kooperation kann diese Vorgabe nicht verwirklicht werden, so dass die effektive Anwendung des Unionsrechts eine grenzüberschreitende Zusammenarbeit erfordert, die zudem so auszugestalten ist, dass die unionsrechtlichen Regelungen vollumfänglich und effektiv angewandt werden und ihre Zielsetzungen erreicht werden können. Weiter könnte man an den Verkehrsbereich denken: Wenn ein Unionsrechtsakt etwa vorsieht, dass in einer Agglomeration ein gemeinsames Nahverkehrssystem einzurichten ist und Agglomerationen auch grenzüberschreitend definiert werden, impliziert dies eine Verpflichtung zu einer angemessenen grenzüberschreitenden Zusammenarbeit.

Die genaue Reichweite und der Inhalt einer solchen Pflicht zur 20 grenzüberschreitenden Zusammenarbeit kann – wie schon das Bestehen einer solchen Pflicht als solcher – selbstredend nur in Verbindung und unter Berücksichtigung der jeweils einschlägigen Rechtsakte eruiert werden. Allgemein kann jedoch festgehalten werden, dass eine sich aus Art. 4 Abs. 3 EUV ergebende Pflicht zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit regelmässig ergebnisbezogen ist, so dass es darum geht, dass die unionsrechtlichen Vorgaben tatsächlich eingehalten bzw. angewandt werden und ihre Zielsetzungen erreicht werden. Daher steht in diesem Rahmen die genaue Gestaltung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit – z.B. in Bezug auf die Verbands- und Organkompetenzen oder die anwendbaren Verfahren – im Gestaltungsspielraum der betroffenen Mitgliedstaaten.

1.2. Unterlassungspflichten

Art. 4 Abs. 3 EUV ist sodann eine Pflicht der Mitgliedstaaten zu entnehmen, 21 alles zu unterlassen, was die effektive Anwendung des Unionsrechts und / oder die Erreichung seiner Ziele beeinträchtigen könnte. Grenzüberschreitende Zusammenarbeit darf also nicht dazu führen, dass die Wirksamkeit des Unionsrechts beeinträchtigt wird.

Eine solche Beeinträchtigung kann insbesondere dann vorliegen, wenn sich 22 die grenzüberschreitende Zusammenarbeit in dem Abschluss völkerrechtlicher Verträge materialisiert. Insoweit sind in diesem Zusammenhang daher die allgemeinen Grundsätze über die sich aus Art. 4 Abs. 3 EUV ergebenden Schranken der Vertragsschlussbefugnis der Mitgliedstaaten heranzuziehen, die in

Art. 3 Abs. 2 AEUV aufgegriffen werden:²⁹ Danach darf ein solcher Vertrag nicht abgeschlossen werden, wenn er gemeinsame Regeln beeinträchtigen oder deren Tragweite verändern könnte. Diese Vorgabe, die in der Regel in erster Linie auf Verträge mit Drittstaaten Anwendung findet, kommt auch für Abkommen der Mitgliedstaaten untereinander zum Zuge, stellt sie doch einen Ausfluss des sich aus Art. 4 Abs. 3 EUV ergebenden Beeinträchtigungsverbots dar, das eben auch für Verträge der Mitgliedstaaten untereinander gilt.

- 23 Ob und inwieweit das Unionsrecht durch einen Vertrag beeinträchtigt wird, ist in jedem Einzelfall in Anbetracht der konkreten Ausgestaltung des Vertrages zu entscheiden. Jedenfalls kann eine solche Beeinträchtigung – wie im Binnenbereich – nicht nur dann zu bejahen sein, wenn ein tatsächlicher Verstoss gegen eine unionsrechtliche Regelung vorliegt, sondern auch dann, wenn ihre Wirksamkeit auf andere Weise relativiert wird, wobei die Trennlinien hier mitunter schwierig zu ziehen sein können; Leitmotiv ist auch hier jedenfalls die Effektivität des Unionsrechts.
- 24 Eine solche Beeinträchtigung ist jedenfalls dann zu bejahen, wenn eine bestimmte Materie abschliessend durch Unionsrecht geregelt ist.³⁰ Hingegen – und hier besteht wohl eine Besonderheit im Vergleich zur Situation bei Verträgen mit Drittstaaten – dürfte eine Beeinträchtigung zukünftigen Unionsrechts in der Regel zu verneinen sein, da im Falle seines Erlasses die Mitgliedstaaten verpflichtet sind, die Verträge, die sie untereinander abgeschlossen haben, ggf. so zu modifizieren, dass sie mit dem Unionsrecht in Einklang stehen. Schlossen sie dies aus, läge hierin ein Verstoss gegen Art. 4 Abs. 3 EUV, würde damit doch das (zukünftige) Unionsrecht – bzw. in der Sprache des EuGH die Zielsetzungen, Bestimmungen oder Verfahren der Union³¹ – beeinträchtigt.
- 25 Zu weitgehend erschiene es daher jedenfalls, den Abschluss völkerrechtlicher Verträge der Mitgliedstaaten untereinander bereits dann für mit Art. 4 Abs. 3 EUV unvereinbar zu halten, wenn im betreffenden Bereich eine Unionskompetenz besteht (es sei denn, diese sei ausschliesslich): Denn soweit die Union in den Bereichen geteilter Zuständigkeit von ihren Befugnissen noch keinen (erschöpfenden) Gebrauch gemacht hat, sind die Mitgliedstaaten grundsätzlich zum Handeln befugt, so dass die besseren Gründe dafür sprechen, dass sie dies grundsätzlich auch durch Verträge untereinander (so auch im Bereich grenzüberschreitender Zusammenarbeit) tun können.

²⁹ Ohne dass hier auf Einzelheiten eingegangen werden kann, vgl. ausführlich hierzu, m.w.N., *Astrid Epiney*, Zur Tragweite des Art. 10 EGV im Bereich der Ausssenbeziehungen, FS Georg Ress, 2005, S. 441 ff., insbesondere S. 452 ff.

³⁰ Vgl. EuGH, Gutachten 2/91 (ILO), Slg. 1993, I-1061; EuGH, Gutachten 1/03 (Übereinkommen von Lugano), Slg. 2006, I-1145.

³¹ Vgl. in Bezug auf Abkommen mit Drittstaaten EuGH, Gutachten 2/91 (ILO), Slg. 1993, I-1061; EuGH, Rs. C-467/98 [Kommission/Dänemark], Slg. 2002, I-9519 («open-skies-Abkommen»).

Im Übrigen dürfte sich aus Art. 4 Abs. 3 EUV in Zweifelsfällen auch eine Informations- und Konsultationspflicht der Mitgliedstaaten insoweit ergeben, als sie die Kommission zu informieren und mit ihr Rücksprache zu halten haben.³²

2. Bereichsübergreifende Vorgaben

Sodann kennt das Unionsrecht eine Reihe bereichsübergreifender Vorgaben, die die Mitgliedstaaten selbstverständlich auch beim Agieren im Rahmen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zu beachten haben. Im Primärrecht sind zahlreiche Vorgaben zu verzeichnen, die in diesem Zusammenhang relevant sein könnten, wobei dem Verbot der Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit (Art. 18 AEUV), den Grundfreiheiten und dem Wettbewerbsrecht (insbesondere auch dem Beihilferecht) zweifellos eine besondere Bedeutung zukommen. Relevant werden können derartige Vorgaben z.B. im Bereich der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit im Gesundheitswesen oder bezüglich des Arbeitsmarktes.

Jedenfalls haben die Mitgliedstaaten diese unionsrechtlichen Verpflichtungen auch im Rahmen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zu beachten, greifen sie doch nicht nur in Bezug auf «individuelles» mitgliedstaatliches Verhalten, sondern auch hinsichtlich einer «gemeinsamen» Vorgehensweise, ob sich diese nun in einem völkerrechtlichen Vertrag niedergeschlagen hat oder nicht.

Als Beispiel sei etwa auf das Hochschulwesen hingewiesen: Wenn mehrere (staatliche) Institutionen z.B. einen gemeinsamen Studiengang anbieten, haben sie hierbei das Verbot der Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit zu beachten, das der Gerichtshof verschiedentlich für den Bereich des Hochschulwesens herangezogen hat.³³ Dieser Grundsatz dürfte auch dann zum Zuge kommen, wenn die «bevorzugten» Personen Staatsangehörige mehrerer Mitgliedstaaten sind, während die «Benachteiligung» Angehörige aller anderen Mitgliedstaaten trifft. Daher wäre z.B. eine Regelung, wonach Personen mit Wohnsitz in der betreffenden Grenzregion gewisse Vorteile eingeräumt werden, an Art. 18 AEUV zu messen.

Von Bedeutung ist in diesem Zusammenhang darüber hinaus, dass sich gewisse dieser unionsrechtlichen Vorgaben auch auf private Verhaltensweisen beziehen, so dass auch Private an sie gebunden sind. Dies gilt nicht nur für gewisse wettbewerbsrechtliche Vorschriften, wie z.B. das Kartellverbot, sondern

³² Vgl. insoweit etwa EuGH, Rs. C-266/03 [Kommission/Luxemburg], Slg. 2005, I-4805; EuGH, Rs. C-433/03 [Kommission/Deutschland], Slg. 2005, I-6985.

³³ Vgl. EuGH, Rs. C-293/83 [Gravier], Slg. 1985, 593; EuGH, Rs. C-147/03 [Kommission/Österreich], Slg. 2005, I-5969; EuGH, Rs. C-73/08 [Bressol], Slg. 2010, I-2735.

auch für die Grundfreiheiten, entfalten diese doch in gewissem Umfang eine Bindungswirkung auch für Private.³⁴

3. Bereichsspezifische Vorgaben

- 31 Das EU-Sekundärrecht kennt in gewissen Rechtsakten Vorgaben, die die grenzüberschreitende Zusammenarbeit betreffen, wobei die diesbezüglichen Regelungen in der Regel Verpflichtungen zu einer grenzüberschreitenden Zusammenarbeit enthalten. Allerdings dürften solche Regelungen gesamthaft doch eher selten sein, was wohl in erster Linie auf drei Gründen beruhen dürfte:
- Erstens bestehen für viele Bereiche, die in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit im Vordergrund stehen bzw. diese betreffen, relativ wenige materielle Vorgaben, da diese häufig in der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten liegen (wie z.B. der Bildungssektor).
 - Soweit eine Zuständigkeit der Union besteht, hat diese – zweitens – von ihren Kompetenzen aber nur in Ausnahmefällen auch soweit Gebrauch gemacht, dass sie grenzüberschreitende Zusammenarbeiten vorschreibt, was wohl auch damit zusammenhängt, dass das Subsidiaritätsprinzip häufig gegen eine solche Regelung sprechen wird.
 - Drittens schliesslich ist der Unionsgesetzgeber sowieso eher zurückhaltend, für den Bereich des Vollzugs (den Vorgaben der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit regelmässig betreffen) allzu präzise Regelungen vorzusehen.
- 32 Dies schliesst es aber – wie erwähnt – nicht aus, dass in spezifischen Bereichen sekundärrechtliche Verpflichtungen zu grenzüberschreitender Zusammenarbeit bestehen. Ein aussagekräftiges und illustratives Beispiel ist hier die sog. Wasserrahmenrichtlinie.³⁵ Diese sieht vor, dass die Mitgliedstaaten auf der Grundlage der geographischen Gegebenheiten Einzugsgebiete und Flussgebietseinheiten festzulegen, in diesen die Gewässerqualität und -quantität zu analysieren und zu überwachen sowie eine Reihe sog. «Umweltziele» zu verwirklichen haben, letzteres insbesondere mittels der Aufstellung angemessener Massnahmenprogramme. Durch das Abstellen auf die geographisch definierte Einheit der Einzugsgebiete bzw. Flussgebietseinheiten liegen zahlreiche Flussgebietseinheiten in mehreren Mitgliedstaaten, so dass die Ziele der Richtlinie nur verwirklicht werden können, wenn die Mitgliedstaaten bei der Erfüllung ihrer sich aus der Richtlinie ergebenden Verpflichtungen zusammenarbeiten.

³⁴ Wobei hier jedoch einiges streitig ist. Vgl. zur Problematik, m.w.N. aus Literatur und Rechtsprechung, *Astrid Epiney*, in: Roland Bieber/Astrid Epiney/Marcel Haag, Die Europäische Union. Rechtsordnung und Politik, 10. Aufl., 2013, § 10, Rn. 23.

³⁵ RL 2000/60 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Massnahmen der Union im Bereich der Wasserpolitik, ABl. L 327/2000, 1.

Vor diesem Hintergrund sind die diesbezüglichen Pflichten der Richtlinie zu sehen:³⁶ 33

- Art. 3 Abs. 2, 3 Uabs. 2 RL 2000/60 verpflichten die Mitgliedstaaten, für «geeignete Verwaltungsvereinbarungen» zu sorgen, die auch die «Bestimmung der geeigneten zuständigen Behörde» beinhalten müssen; dabei kann es sich um eine oder mehrere zuständige Behörden handeln (Art. 2 Ziff. 16 RL 2000/60), und es kann auch auf bereits bestehende nationale oder internationale Stellen «zurückgegriffen» werden (Art. 3 Abs. 6 RL 2000/60). Aus dem Umstand, dass Art. 3 Abs. 2, 3 Uabs. 2 RL 2000/60 auch die Bezeichnung mehrerer zuständiger Behörden vorsehen und ansonsten auf «geeignete Verwaltungsvereinbarungen» verweisen, dürfte zu folgen sein, dass für die Umsetzung eine Bezeichnung der jeweils territorial zuständigen Behörden möglich ist, die dann aber in materieller Hinsicht die Koordination sicherzustellen haben, was durch geeignete Verwaltungsvereinbarungen gewährleistet werden soll. M.a.W. müssen die getroffenen Vorkehrungen – Verwaltungsvereinbarungen inkl. Behördenbezeichnung – so beschaffen sein, dass im Ergebnis den Koordinierungspflichten der Richtlinie – insbesondere im Gefolge der Massgeblichkeit der Flussgebietseinheit für zahlreiche Pflichten – Rechnung getragen werden kann. Damit ist der Richtlinie weder zu entnehmen, dass neue Behörden für die Flussgebietseinheiten zu schaffen sind noch dass es wirklich (nur) eine «allein verantwortliche Flussgebietsbehörde» geben muss. Vielmehr ist eine prozedurale Koordination im Ergebnis ausreichend, und die Wasserrahmenrichtlinie verlangt in organisatorischer Hinsicht nur (aber immerhin), dass Behörden bezeichnet werden, die materiell grundsätzlich in der Lage sind, die sich aus den verschiedenen Bestimmungen der Richtlinie ergebenden Verpflichtungen einzulösen. Hierfür ist es auch nicht notwendig, dass – insbesondere im Falle der Implikation verschiedener (Mitglied-) Staaten oder auch verschiedener Gliedstaaten in föderal organisierten Mitgliedstaaten – der bezeichneten Behörde Hoheitsbefugnisse über die Gesamtheit der der Flussgebietseinheit zuzuordnenden Gebiete zukommen muss. Die Koordinierungspflichten in der Wasserrahmenrichtlinie sind eben ziel- und ergebnisbezogen, so dass sie einen materiellen Charakter aufweisen und es vor diesem Hintergrund gerade nicht notwendig ist, auch organisatorisch eine einzige Behörde vorzusehen.³⁷ Insgesamt verlangt Art. 3 Abs. 3, 4 RL 2000/60 damit nur – aber immerhin – eine materielle Koordination, deren Umfang sich aus Art. 3 Abs. 4 RL

³⁶ Vgl. ausführlich hierzu *Astrid Epiney*, Umweltrecht der Europäischen Union, 3. Aufl., 2013, 7. Kap., Rn. 81 ff. .

³⁷ Für den hier vertretenen Ansatz spricht auch der Wortlaut des Art. 3 Abs. 3 Uabs. 2 RL 2000/60, der ausdrücklich erwähnt, dass ein Mitgliedstaat im Falle von internationalen Flussgebietseinheiten durch die geeigneten Verwaltungsvereinbarungen (nur) sicherstellen muss, dass die Anwendung der Richtlinie «innerhalb des in sein Hoheitsgebiet fallenden Teils einer internationalen Flussgebietseinheit» erfolgt.

2000/60 in Verbindung mit den übrigen einschlägigen Bestimmungen der Wasserrahmenrichtlinie ergibt und sich inhaltlich im Wesentlichen neben den in Art. 5, 6, 7, 8 RL 2000/60 geregelten Pflichten auf die Erstellung der Massnahmenprogramme bezieht.

34 Diese den Mitgliedstaaten obliegenden Koordinationspflichten im Verhältnis zu anderen Staaten gehen inhaltlich unterschiedlich weit, je nachdem, ob nur Mitgliedstaaten oder auch Nichtmitgliedstaaten an einer internationalen Flussgebietseinheit beteiligt sind (Art. 3 Abs. 4, 5 RL 2000/60):³⁸

- Sind nur Mitgliedstaaten involviert, kann Art. 3 Abs. 4 RL 2000/60 eine unbedingte Koordinationspflicht in dem Sinn entnommen werden, dass insbesondere die Massnahmenprogramme der verschiedenen Mitgliedstaaten, aber auch sonstige, zur Verwirklichung der Umweltziele zu ergreifende Maßnahmen tatsächlich koordiniert werden. Insofern besteht also eine Art «Pflicht zur Koordination», deren Ergebnis sich dann auch in den jeweils ergriffenen Massnahmen niederschlagen muss, so dass es sich nicht um eine rein formale Koordination, sondern um eine solche materieller Natur handelt. Art und Umfang der Koordinationspflicht in inhaltlicher Hinsicht ergeben sich aus den einschlägigen materiellen Bestimmungen der Richtlinie. Diese lassen allerdings nur begrenzt einen Schluss auf inhaltliche Anforderungen einer solchen Koordination und die diesbezüglichen Pflichten der einzelnen Staaten zu; vielmehr wird man Art. 3 Abs. 4 RL 2000/60 nur – aber immerhin – entnehmen können, dass eine gegenseitige Information über die zu ergreifenden Massnahmen sowie den Inhalt des Massnahmenplans selbst zu erfolgen hat und die verschiedenen Staaten bei der endgültigen Festlegung ihrer Massnahmen den in anderen Staaten vorgesehenen Massnahmen gebührend Rechnung tragen, auch in materieller Hinsicht. Auch wird im Rahmen der Koordinierungspflicht eine gewisse Bereitschaft zu Kompromissen vorausgesetzt, wenn man auch kaum jemals einen Verstoß gegen diese normativ sehr unbestimmte Pflicht nachweisen können wird. Allerdings dürfte es im Falle des Misslingens der Koordination schwierig sein, einem bestimmten Mitgliedstaat eine Vertragsverletzung vorzuwerfen bzw. nachzuweisen. In Betracht käme allenfalls eine Art «Gesamtschuldnerschaft», wonach alle Mitgliedstaaten gemeinsam für die Verletzung unionsrechtlicher Vorgaben verantwortlich wären. Bislang ist es allerdings noch nicht zu einer Verurteilung von Mitgliedstaaten durch den EuGH gekommen, weil sie «gemeinsam» einer vertraglichen Verpflichtung nicht nachgekommen wären. Umfasst eine Flussgebietseinheit auch das Hoheitsgebiet von Nichtmitgliedstaaten, so ist Art. 3 Abs. 5 RL 2000/60 nur – aber immerhin – eine Pflicht zu entnehmen, sich um Koordination mit den

³⁸ Ausführlich hierzu etwa *Juliane Albrecht*, Rechtliche und organisatorische Aspekte grenzübergreifender Flussgebietsverwaltung, dargestellt am Beispiel des Elbeeinzugsgebietes, DVBl. 2008, S. 1027 ff.

Nichtmitgliedstaaten zu «bemühen», dies im Hinblick auf die Verwirklichung der Ziele der Richtlinie. Dieser Bestimmung lässt sich damit nur die Pflicht entnehmen, dass die betroffenen Mitgliedstaaten ernsthafte Anstrengungen unternehmen müssen, um die Koordination tatsächlich zu erreichen. Insofern geht es also auch hier um eine echte Rechtspflicht (im Gegensatz zu einer blossen Empfehlung), wenn es auch ggf. schwierig sein dürfte, einem Mitgliedstaat «nicht ausreichende Bemühungen» nachzuweisen.³⁹ Die konkret zu ergreifenden Massnahmen hängen von den Umständen ab, und ihre Bezugspunkte bestimmen sich auch hier in Abhängigkeit von den materiellen Pflichten. Aus Sinn und Zweck sowie dem Bezugspunkt dieser «Bemühungspflicht» – die ja offenbar sicherstellen soll, dass in materieller Hinsicht (eben im Hinblick auf die Verwirklichung der Ziele der Richtlinie) wenn möglich eine Koordination erfolgt – dürfte zu schliessen sein, dass sich die «Bemühungen» (nur, aber immerhin) auf die Art und Weise der materiellen, inhaltlichen Zusammenarbeit beziehen; hingegen dürfte es zu weit gehen, aus dieser Bestimmung umfassende Unterstützungsmassnahmen auch finanzieller Art zugunsten von Nichtmitgliedstaaten abzuleiten. Z.B. ist daher Art. 3 Abs. 5 RL 2000/60 wohl eine Pflicht zu entnehmen, Vertretungen von Nichtmitgliedstaaten zu entsprechenden Sitzungen einzuladen, während diese Bestimmung aber auf der anderen Seite nicht verlangen dürfte, auch die Kosten, die den Vertretungen der Nichtmitgliedstaaten in diesem Zusammenhang entstehen, zu übernehmen.

Dieses Beispiel der Wasserrahmenrichtlinie illustriert m.E. die grundsätzliche 35 «Philosophie» der (wenigen) Verpflichtungen, die das Sekundärrecht im Hinblick auf eine irgendwie geartete grenzüberschreitende Zusammenarbeit enthält: Im Hinblick auf die Verwirklichung der Zielsetzungen der Richtlinie wird eine Koordination in materieller Hinsicht verlangt, während deren genaue Ausgestaltung (zuständige Behörden, Verfahren, Art der Vereinbarungen u.a.m.) im Gestaltungsspielraum der Mitgliedstaaten liegt.

4. Dispositiver unionsrechtlicher Rahmen

Während es bei den bislang erörterten Kategorien unionsrechtlicher Vorgaben für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit um eigentliche „Handlungsschranken“ bzw. Vorgaben für bestimmte mitgliedstaatliche Massnahmen geht, stellt das Unionsrecht im Falle des Bestehens eines hier so genannten dispositiven unionsrechtlichen Rahmens ein „Gefäss“ zur Verfügung, in dessen Rahmen die grenzüberschreitende Zusammenarbeit erfolgen kann. Den Mitgliedstaaten bzw. ihren Regionen wird es freigestellt, auf solche Instrumente

³⁹ Immerhin sei darauf hingewiesen, dass die Richtlinie schwerlich weitergehen konnte, da der Union ja keine Befugnis zukommt, Nichtmitgliedstaaten zu verpflichten.

zurückzugreifen; tun sie es aber – wofür ggf. auch Anreize geschaffen werden können, haben sie die entsprechenden unionsrechtlichen Vorgaben zu beachten. Verfolgt werden damit zwei Ziele: Einerseits soll den Mitgliedstaaten und ihren Regionen ein gewisser Rahmen zur Verfügung gestellt werden und damit die grenzüberschreitende Zusammenarbeit erleichtert werden; andererseits geht es wohl auch um die Einhaltung gewisser einheitlicher Mindestvorgaben häufig struktureller Natur.

Ein besonders wichtiges Beispiel ist hier die Europäische Verbund für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ): Diese stellt eine spezifische Aktion im Rahmen der Regionalpolitik der Union dar und die entsprechende Rechtsgrundlage (VO 1082/2006)⁴⁰ wurde auf der Grundlage von Art. 175 Abs. 3 AEUV erlassen. Die EVTZ soll die grenzüberschreitende Zusammenarbeit erleichtern und fördern, wobei es ausschliesslich um den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt geht (Art. 1 Abs. 2 VO 1082/2006). Der EVTZ setzt sich aus Mitgliedstaaten, regionalen oder lokalen Gebietskörperschaften und / oder öffentlich-rechtlichen Einrichtungen zusammen, wobei mindestens zwei Mitgliedstaaten involviert sein müssen (Art. 3 VO 1082/2006). Aufgaben und Befugnisse werden durch eine Übereinkunft der Beteiligten definiert, wobei die VO 1082/2006 hier eine Reihe von Vorgaben enthält (Art. 4 ff. VO 1082/2006). Bei den Aufgaben der EVTZ geht es in erster Linie um die Umsetzung von Programmen oder Projekten, die durch die hierfür zuständigen Fonds der Union finanziert werden (Erw. 11, Art. 7 Abs. 3 VO 1082/2006). Bei diesen Fonds handelt es sich um die im Rahmen der Regionalpolitik der Union errichteten Regionalfonds⁴¹, den Sozialfonds⁴² und den Kohäsionsfonds⁴³. Diese Fonds – für die in der VO 1083/2006 allgemeine Grundsätze formuliert werden – sollen durch die (finanzielle) Förderung von Projekten in bestimmten Regionen zur Erreichung gewisser regionalpolitischer Ziele (die Verringerung des Entwicklungsrückstands besonders benachteiligter Regionen, die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit und Attraktivität der Regionen sowie die Stärkung der grenzübergreifenden und interregionalen Zusammenarbeit, Art- 9 Abs. 1 VO 1083/2006) beitragen.⁴⁴

⁴⁰ VO 1082/2006 über den Europäischen Verbund für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ), ABl. 2006 L 210, 19.

⁴¹ VO 1080/2006 über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung. ABl. 2006 L 210, 1.

⁴² VO 1081/2006 über den Europäischen Sozialfonds, ABl. 2006 L 210, 5.

⁴³ VO 1084/2006 zur Errichtung des Kohäsionsfonds, ABl. 2006 L 210, 79.

⁴⁴ Vgl. zur Regionalpolitik etwa, m.w.N., *Astrid Epiney*, in: Roland Bieber/Astrid Epiney/Marcel Haag, Die Europäische Union. Rechtsordnung und Politik, 10. Aufl., 2013, § 27, Rn. 9 ff.

5. Zu den Bilateralen Abkommen Schweiz – EU

Soweit eine grenzüberschreitende Zusammenarbeit Regionen in der Schweiz einschliesst, sind darüber hinaus die sog. Bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und der EU⁴⁵ zu beachten (neben sonstigen völkerrechtlichen Vorgaben, auf die hier jedoch nicht eingegangen wird).⁴⁶ Dies gilt sowohl für die EU-Mitgliedstaaten – sind völkerrechtliche Abkommen der EU doch integrierender Bestandteil des Unionsrechts⁴⁷ – als auch für die Schweiz.⁴⁸

Ausgehend von dem bereits erörterten⁴⁹ Grundsatz, dass im Falle eines Rückgriffs der Abkommen auf unionsrechtliche Begriffe grundsätzlich eine parallele Auslegung der betreffenden Abkommensbestimmungen wie im Unionsrecht zugrunde zu legen ist, kommt den erwähnten Kategorien unionsrechtlicher Vorgaben im Ergebnis auch eine gewisse Relevanz für die Schweiz und die in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit Tätigen zu. Dabei drängen sich aber folgende (allgemeine) Präzisierungen auf:

- Die Bilateralen Abkommen kennen keine Art. 4 Abs. 3 EUV entsprechende allgemeine Bestimmung. Daher können die sich auf diese Bestimmung beziehenden Ausführungen grundsätzlich nicht im Rahmen der Bilateralen Abkommen herangezogen werden. Dies gilt insbesondere für die erörterten Unterlassungspflichten. Allerdings kann sich auch aus den völkerrechtlichen Auslegungsgrundsätzen (Art. 31 Wiener Übereinkommen über das Recht der

⁴⁵ Allgemein zu diesen bereits oben II.

⁴⁶ Vgl. bereits die Eingrenzung der Thematik oben I.

⁴⁷ Vgl. die Nachweise in Fn. 9.

⁴⁸ Aus naheliegenden Gründen greift dieser Beitrag die Bilateralen Abkommen Schweiz – EU heraus. Hinzuweisen ist aber darauf, dass die EU auch mit zahlreichen anderen (Nachbar-) Staaten völkerrechtliche Abkommen abgeschlossen hat, die unterschiedliche Inhalte haben, häufig aber auch konkret Aspekte der regionalen Zusammenarbeit betreffen. Mitunter sind solche Abkommen auch in einen grösseren politischen Zusammenhang eingebettet. Hingewiesen sei beispielhaft etwa auf die Abkommen, die sog. Europäische Nachbarschaftspolitik, in deren Rahmen die EU ihren Nachbarschaften privilegierte Beziehungen anbietet, wobei Intensität und Ausgestaltung hier stark variieren: Während mit einigen Staaten eigentliche völkerrechtliche Abkommen abgeschlossen wurden, gibt es mit anderen Staaten nur mehr oder weniger präzise Agenden oder Pläne. Vgl. hierzu http://ec.europa.eu/world/enp/index_de.htm. Daneben hat die EU zur Lösung spezifischer regionaler Probleme bzw. im Hinblick auf die regionale Zusammenarbeit in bestimmten Regionen mit betroffenen Drittstaaten entsprechende Strategien entwickelt (die mitunter auch mit dem Begriff der Makroregionen bezeichnet werden), so z.B. für den Donaauraum, vgl. <http://danube-region.eu>. Diese Strategien treten neben die Zusammenarbeiten in grenzüberschreitenden Regionen, die es bereits – meist auf der Grundlage völkerrechtlicher Abkommen – seit geraumer Zeit gibt, so z.B. für den Rhein. Vgl. in diesem Zusammenhang zu einigen völkerrechtlichen Abkommen im Bereich des Süsswasserschutzes in Europa Astrid Epiney/Andreas Felder, Überprüfung internationaler wasserwirtschaftlicher Übereinkommen im Hinblick auf die Implementierung der Wasserrahmenrichtlinie, 2002, 69 ff.

⁴⁹ Oben II.

Verträge) ergeben, dass Abkommensbestimmungen so auszulegen sind, dass die Vertragsparteien ihre effektive Anwendung und ihre Zielverwirklichung sicherzustellen haben, was nach der hier vertretenen Ansicht dann anzunehmen ist, wenn Bestimmungen der Bilateralen Abkommen dem Unionsrecht nachgebildet sind, so dass auf diese Weise über den «Umweg» der völkerrechtlichen Auslegungsregeln unionsrechtliche Auslegungsgrundsätze auch im Rahmen der Bilateralen Abkommen zu beachten sind.

- In diesem Sinn sind die allgemeinen Vorgaben der Bilateralen Abkommen, die dem Unionsrecht entlehnt sind, in Übereinstimmung mit den unionsrechtlichen Grundsätzen auszulegen. Dies gilt insbesondere für in den Abkommen enthaltene Verbote der Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit und den Grundfreiheiten (sowie den Begleitrechten) entsprechende Bestimmungen. Im Einzelnen kann jedoch insbesondere die Frage, ob in einem Abkommen in Bezug auf eine bestimmte Frage tatsächlich auf unionsrechtliche Begriffe zurückgegriffen wird, sehr Streitig sein, was zu einer gewissen Rechtsunsicherheit in Bezug auf die rechtliche Tragweite der Abkommen führt.⁵⁰
 - Soweit ersichtlich, enthalten die Bilateralen Abkommen jedoch keine ins Gewicht fallenden eigentlichen Pflichten zu grenzüberschreitender Zusammenarbeit, die z.B. den in der Wasserrahmenrichtlinie enthaltenen entsprechen. Allerdings ist dies keineswegs grundsätzlich ausgeschlossen: Vielmehr fänden solche Pflichten Eingang in die Bilateralen Abkommen, falls ein entsprechender Sekundärrechtsakt (wie z.B. die Wasserrahmenrichtlinie) in ein Abkommen zwischen der Schweiz und der EU integriert würde. Diesfalls würde der Schweiz in Bezug auf diesen Aspekt wohl einem EU-Mitgliedstaat im Ergebnis gleichgestellt werden. Im Übrigen können gewisse, die sog. Grenzgänger betreffenden Pflichten durchaus der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit «zugeordnet» werden.
- 38 Die Bedeutung der Bilateralen Abkommen für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit bzw. im Zusammenhang mit derselben kann an zwei Beispielen illustriert werden:
- Im Streit über die Vereinbarkeit der deutschen (allerdings einseitigen) Massnahmen bezüglich des An- und Abflugs zum und vom Flughafen Zürich hielt der Gerichtshof in seinem Rechtsmittelurteil⁵¹ einerseits fest, die Dienstleistungsfreiheit sei kein Teil des Luftverkehrsübereinkommens Schweiz – EU, so dass die Streitigen deutschen Massnahmen nicht an ihrem Massstab gemessen werden könnten. Auf der anderen Seite wandte der

⁵⁰ Umfassend zum Problemkreis *Epiney/Metz/Pirker*, Parallelität der Rechtsentwicklung in der EU und in der Schweiz (Fn. 14), insbesondere S. 154 ff., S. 191 ff.

⁵¹ EuGH, Rs. C-547/10 P [Schweiz/Kommission], Urt. v. 7. März 2013.

Gerichtshof den Grundsatz der Nichtdiskriminierung entsprechend den unionsrechtlichen Prinzipien an, wobei er im Ergebnis – wie schon das Gericht – einen Verstoß verneinte.⁵²

- Gegenstand eines Urteils des Bezirksgerichts Arlesheim vom 31. Januar 2012⁵³ waren grundlegende Fragen der Gleichbehandlung von Grenzgängern in Bezug auf Arbeits- und Lohnbedingungen. Soweit die Auslegung und Tragweite des Freizügigkeitsabkommens betroffen ist, ging es im Wesentlichen um die Frage, ob ein in der Schweiz ansässiger Betrieb (nur) seinen im angrenzenden Ausland (Frankreich oder Deutschland) wohnhaften Arbeitnehmer einen niedrigeren Lohn als den in der Schweiz ansässigen Arbeitnehmern ausrichten darf, dies mit dem Hinweis auf den ungünstigen Eurokurs, der das Unternehmen in beträchtliche Schwierigkeiten bringe. Das Bezirksgericht schloss auf die Unvereinbarkeit einer Lohndifferenzierung in Abhängigkeit von dem Wohnsitz der Arbeitnehmer im In- oder Ausland mit dem Freizügigkeitsabkommen, insbesondere mit Art. 9 Abs. 1 Anhang I FZA.⁵⁴ Eine solche Massnahme sei eine materielle Diskriminierung, wohne die Mehrzahl der Menschen doch in demjenigen Staat, dessen Staatsangehörigkeit sie habe. Ausserdem sei das Diskriminierungsverbot u.a. bezüglich der arbeitsrechtlichen Bestimmungen unmittelbar anwendbar und entfalte Drittwirkung auch gegenüber privaten Arbeitgebern. Somit sei eine Vertragsänderungs-offerte des Arbeitgebers, allen im Betrieb beschäftigten Grenzgängern einen niedrigeren Lohn zu zahlen, eine indirekte Diskriminierung, da Grenzgänger in der Regel ausländische Staatsangehörige seien. Eine Rechtfertigungsmöglichkeit wurde in erster Linie wegen des fehlenden Zusammenhangs zwischen Wohnsitz der Arbeitnehmenden und ihrer Arbeitsleistung verneint, so dass das Wohnsitzkriterium keinen sachlichen Grund darstelle.⁵⁵

Zwar betrafen beide Urteile letztlich einseitige Massnahmen und nicht eine 39
eigentliche grenzüberschreitende Kooperation. Sie vermögen jedoch die grundsätzliche Relevanz der Bilateralen Abkommen auch für diese m.E. gut zu illustrieren.

⁵² Wobei man hier wohl auch zu einem anderen Schluss hätte kommen können. Vgl. zu dem Urteil des Gerichts *Yvonne Schleiss*, Das Urteil des Europäischen Gerichts vom 9. September 2010 in Sachen Flughafen Zürich, Jusletter 6. Dezember 2010; zum Rechtsmittelurteil des Gerichtshofs *Christa Tobler*, Handfestes Schweizer Interesse, NZZ v. 14. März 2013.

⁵³ Bezirksgericht Arlesheim, 150 11 1966 IV, Urt. v. 31. Januar 2012.

⁵⁴ Kündigungen, die aufgrund des fehlenden Einverständnisses mit solchen Kürzungen erfolgen, wurden in der Folge als missbräuchlich angesehen.

⁵⁵ Vgl. ausführlich zu dem Urteil *Epiney/Metz*, Jahrbuch für Migrationsrecht 2011/2012 (Fn. 18), S. 223 (234 ff.).

VI. Schluss

- 40 Insgesamt konnten die Ausführungen aufzeigen, dass dem EU-Recht durchaus auch Vorgaben für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zu entnehmen sind. Dabei können Handlungs- und Unterlassungspflichten unterschieden werden, wobei sich erstere regelmässig erst im Zusammenspiel mit oder aus (konkreten) sekundärrechtlichen Vorgaben ergeben. Bei letzteren kommt (auch) den bereichsübergreifenden (allgemeinen) unionsrechtlichen Grundsätzen – wie dem allgemeinen Diskriminierungsverbot aus Gründen der Staatsangehörigkeit oder den Grundfreiheiten – eine gewisse Bedeutung zu.
- 41 Grundsätzlich sind die unionsrechtlichen Vorgaben jedoch – auch wenn ihre Einschlägigkeit und genaue Relevanz für eine bestimmte grenzüberschreitende Zusammenarbeit selbstredend jeweils im Einzelfall zu erörtern ist – zielbezogen, so dass ihnen allenfalls ausnahmsweise (wenn überhaupt) Vorgaben in Bezug auf die konkrete Durchführung (etwa hinsichtlich der zuständigen Organe oder der anwendbaren Verfahren) entnommen werden können; vielmehr sind sie in der Regel materiell-rechtlicher Natur.
- 42 Für die Schweiz sind die unionsrechtlichen Vorgaben für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit einerseits schon deshalb von Bedeutung, weil ihre Partner in den EU-Mitgliedstaaten an diese gebunden sind; andererseits haben zahlreiche unionsrechtliche Begriffe und Konzepte Eingang in die sog. Bilateralen Abkommen gefunden, so dass – auf der Grundlage der hier massgeblichen Auslegungsgrundsätze – gewisse an sich unionsrechtliche Grundsätze im Ergebnis auch für die Schweiz verbindlich sind.

Literatur:

Adams, Neil (Hrsg.), *Territorial Development, Cohesion and Spatial Planning: knowledge and policy development in an enlarged EU*, London 2011.

Bachtler, John/Mendez, Carlos, Who Governs EU Cohesion Policy?, *JCMS* 2007, 535 ff.;

Batory, Agnes/Cartwright, Andrew, Re-visiting the Partnership Principle in Cohesion Policy, *JCMS* 2011, 697 ff.

Battis, Ulrich/Kersten, Jens: Europäische Politik des territorialen Zusammenhalts – Europäischer Rechtsrahmen und nationale Umsetzung –, *UPR* 2008, 201 ff.

Bieber, Roland, Die Bedeutung der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union für die Auslegung völkerrechtlicher Verträge, in: Astrid Epiney/Beate Metz/Robert Mosters (Hrsg.), *Das Personenfreizügigkeitsabkommen Schweiz – EU: Auslegung und Anwendung in der Praxis*, Zürich 2011, 1 ff.

Blanc, Didier, Les fonds structurels européens: un modèle d'intégration territoriale, *RMCUE* 2010, 87 ff.

Bourrinet, Jacques, Problématique de la politique de cohésion économique et sociale dans une Union européenne à 27 membres, *RMCUE* 2007, 223 ff.

Bouvet, Florence/Nicolaidis, Kalypso, European Regional Structural Funds, *JCMS* 2010 501 ff.

Epiney, Astrid/Metz, Beate/Pirker, Benedikt, Zur Parallelität der Rechtsentwicklung in der EU und in der Schweiz. Ein Beitrag zur rechtlichen Tragweite der «Bilateralen Abkommen», Zürich 2012.

Garcia-Duran, Huet, Vers l'Europe des Eurorégions? L'objectif de „cohésion territoriale“, RMC 2005, 499 ff.

Gussone, Peter, Das Solidaritätsprinzip in der Europäischen Union und seine Grenzen, Berlin 2006.

Halmes, Georg, Strukturfonds, europäische Bürokratie und grenzübergreifende Projekte, Jahrbuch des Föderalismus 2008, 505 ff.

Klein, Eckart, Zur Auslegung von völkerrechtlichen Verträgen der Europäischen Gemeinschaft mit Drittstaaten, in: Astrid Epiney/Florence Riviére (Hrsg.), Auslegung von «Integrationsverträgen». Zur Übernahme des gemeinschaftlichen Besitzstandes durch Drittstaaten, insbesondere die Schweiz, Zürich 2006, 1 ff.

Lais, Martina, Das Solidaritätsprinzip im europäischen Verfassungsverbund, Baden-Baden 2007.

Zschiedrich, Harald (Hg.), Wirtschaftliche Zusammenarbeit in Grenzregionen, Berlin 2011.

Rechtstexte:

VO 1082/2006 über den Europäischen Verbund für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ), ABl. 2006 L 210, 19.

VO 1080/2006 über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, ABl. 2006 L 210, 1.

VO 1081/2006 über den Europäischen Sozialfonds, ABl. 2006 L 210, 5.

VO 1084/2006 zur Errichtung des Kohäsionsfonds, ABl. 2006 L 210, 79.

Abkürzungen:

ABl.	Amtsblatt der Europäischen Union
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der EU
BB1	Bundesblatt
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
EU	Europäische Union
EuGH	Gerichtshof der Europäischen Union
EuZW	Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
EVTZ	Europäischer Verbund für territoriale Zusammenarbeit
Fn.	Fussnote
FS	Festschrift
Hrsg.	Herausgeber
JCMS	Journal of Common Market Studies
NZZ	Neue Zürcher Zeitung
RL	Richtlinie
RMCUE	Revue du marché commun de l'Union européenne

Rn.	Randnummer
Rs.	Rechtssache
Slg.	Amtliche Sammlung der Rechtsprechung des EuGH
SZIER	Schweizerische Zeitschrift für Internationales und Europäisches Recht
UPR	Umwelt- und Planungsrecht
Urt.	Urteil
VO	Verordnung
ZSR	Zeitschrift für Schweizerisches Recht

Stichwörter

Äquivalenzprinzip	Rn. 17 ff.
Beeinträchtungsverbot	Rn. 21 ff.
Bilaterale Abkommen	Rn. 8 ff., Rn. 28 ff.
Diskriminierungsverbot (aus Gründen der Staatsangehörigkeit)	Rn. 27 ff.
Effektivitätsprinzip	Rn. 17 ff.
Europäischer Verbund für territoriale Zusammenarbeit	Rn. 37
Grundfreiheiten	Rn. 27 ff.
Kohäsionsfonds	Rn. 37
Loyale Zusammenarbeit	Rn. 6, 15 ff.
Nationale Identität (im EU-Recht)	Rn. 5
Polizeiliche Zusammenarbeit	Rn. 19
Regionalfonds	Rn. 37
Sozialfonds	Rn. 37
Verkehr	Rn. 19
Völkerrechtliche Verträge (der EU)	Rn. 7
Wasserrahmenrichtlinie	Rn. 32 ff.