

Florian von Alemann

**Die Handlungsform der
interinstitutionellen Vereinbarung**
Eine Untersuchung
des Interorganverhältnisses
der europäischen Verfassung

Max-Planck-Institut für ausländisches
öffentliches Recht und Völkerrecht



Beiträge zum ausländischen
öffentlichen Recht und Völkerrecht

Begründet von Viktor Bruns

Herausgegeben von
Armin von Bogdandy · Rüdiger Wolfrum

Band 182

Florian von Alemann

Die Handlungsform der interinstitutionellen Vereinbarung

Eine Untersuchung
des Interorganverhältnisses
der europäischen Verfassung

*Interinstitutional Agreements:
a Legal Instrument of EU Constitutional Law*

(English Summary)

 **Springer**
the language of science

ISSN 0172-4770

ISBN 3-540-31145-9 Springer Berlin · Heidelberg · New York

Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.ddb.de> abrufbar.

Dieses Werk ist urheberrechtlich geschützt. Die dadurch begründeten Rechte, insbesondere die der Übersetzung, des Nachdruckes, des Vortrags, der Entnahme von Abbildungen und Tabellen, der Funksendung, der Mikroverfilmung oder der Vervielfältigung auf anderen Wegen und der Speicherung in Datenverarbeitungsanlagen, bleiben, auch bei nur auszugsweiser Verwertung, vorbehalten. Eine Vervielfältigung dieses Werkes oder von Teilen dieses Werkes ist auch im Einzelfall nur in den Grenzen der gesetzlichen Bestimmungen des Urheberrechtsgesetzes der Bundesrepublik Deutschland vom 9. September 1965 in der jeweils geltenden Fassung zulässig. Sie ist grundsätzlich vergütungspflichtig. Zuwiderhandlungen unterliegen den Strafbestimmungen des Urheberrechtsgesetzes.

© by Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften e.V., to be exercised by Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, Heidelberg 2006

Printed in Germany

Satz: Reproduktionsfertige Vorlagen vom Autor

Druck- und Bindearbeiten: Strauss Offsetdruck, Mörlenbach

SPIN: 11610298

64/3153 – 5 4 3 2 1 0 – Gedruckt auf säurefreiem Papier

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Wintersemester 2004/2005 vom Fachbereich Rechtswissenschaft der Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt am Main als Dissertation angenommen. Literatur und Rechtsprechung konnten bis März 2005 berücksichtigt werden. Zahlreiche Menschen haben zum Erscheinen dieser Studie beigetragen. Ihnen Dank sagen zu können, ist mir nicht nur eine tiefe Verpflichtung, sondern eine große Freude.

An erster Stelle danke ich Herrn Prof. Dr. Armin von Bogdandy für die Betreuung der Arbeit. Sein wissenschaftlicher Weitblick hat mich stets begleitet. Ihm und Herrn Prof. Dr. Rüdiger Wolfrum danke ich außerdem für die Aufnahme in die Schriftenreihe des Max-Planck-Instituts. Herrn Prof. Dr. Manfred Zuleeg danke ich für die zügige Erstellung des Zweitgutachtens und die freundlichen Anregungen nach der Disputation.

Dem damaligen Assistenten des Generaldirektors der Generaldirektion Haushalt der Europäischen Kommission, Herrn Valère Moutarlier, schulde ich großen Dank für die vielfältigen Möglichkeiten, während eines Praktikums in der Generaldirektion Haushalt das interinstitutionelle Zusammenwirken der Organe zu erleben und zu erforschen.

Herrn Prof. Dr. Renaud Dehousse danke ich für die Einladung zum «Rencontre doctoral sur les Transformations de la Gouvernance en Europe» im Oktober 2002 in Paris. Den Teilnehmern an diesem Treffen sei für die anregenden Diskussionen gedankt.

Herrn Prof. Dr. Dr. Dr. Waldemar Hummer danke ich für die freundliche Einladung zu seinem Doktorandenkolloquium an der Universität Innsbruck zu einem Vortrag über meine Dissertation. Ihm und den Teilnehmern dieses Kolloquiums bin ich für kritische Nachfragen dankbar.

Ich danke außerdem Herrn Matthias Bäcker, Frau Dr. Maren Bedau, Herrn Dr. Michael Kambeck, Frau Barbara Schönig, Frau Sandra Schultz und Herrn Dr. Erik Strub für Korrekturen und hilfreiche Kommentare. Besonderen Dank schulde ich Herrn Dr. Jürgen Bast und Herrn Stephan Bitter für intensive Diskussionen und zahlreiche Anmerkungen.

Der Studienstiftung des deutschen Volkes danke ich für die ideelle und finanzielle Förderung meines Studiums und meiner Dissertation.

Meinen Eltern danke ich für Korrekturen und für die permanente großzügige Unterstützung bei allem, was ich in meinem Leben getan habe.

Der Dank an meine Freundin Bärbel Sachs lässt sich schließlich in wenigen Worten nicht ausdrücken. Ihr sei dieses Buch gewidmet!

Berlin, April 2005

Florian von Alemann

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	1
§ 1 Problemstellungen und Forschungsinteressen.....	5
§ 2 Methodische Vorbemerkungen	8
§ 3 Historische Entwicklung der interinstitutionellen Zusammenarbeit	14
I. Teil: Rechtsdogmatische Konzipierung und Einordnung interinstitutioneller Vereinbarungen	21
§ 4 Die wissenschaftliche Debatte um die rechtliche Bewertung interinstitutioneller Vereinbarungen	23
1. Frühe theoretische Konzepte gegen eine rechtliche Bindung.....	24
2. Ansätze einer subjektiven Begründung rechtlicher Bindung.....	27
3. Ansätze einer objektiven Begründung rechtlicher Bindung.....	29
4. Aktuelle wissenschaftliche Bewertungen	32
5. Rechtsprechung zu interinstitutionellen Vereinbarungen	37
6. Anstatt einer Zusammenfassung	40
§ 5 Identifikationsmerkmale interinstitutioneller Vereinbarungen	42
1. Herkömmliche Begriffsverwendung	44
2. Formale Identifikationskriterien.....	47
3. Zusammenfassung.....	53
§ 6 Interinstitutionelle Vereinbarungen in der Rechtspraxis der EU	55
1. Verfahrensrechtliche Aspekte.....	57
a. Initiative zur Normsetzung.....	58
(1) Primär- und sekundärrechtliche Regelungen des Initiativrechts	58
(2) Initiativen zum Abschluss interinstitutioneller Vereinbarungen in der Praxis	64
b. Aushandlung des Normtextes	72
c. Verabschiedung.....	81
d. Veröffentlichung	86
e. Aufhebung und Änderung.....	89
(1) Regelungen zur Aufhebung und Änderung in den interinstitutionellen Vereinbarungen.....	91

(2) Materieller Gehalt der Derogationsklauseln.....	96
f. Zusammenfassung	100
2. Formale Aspekte	101
a. Sprachliche Aspekte	103
b. Aufbau.....	107
c. Bezeichnung.....	113
d. Begründung.....	118
e. Sonstige Merkmale	120
f. Zusammenfassung	124
3. Zwischenergebnis.....	125
§ 7 Systematische Einordnung als Handlungsform des Unionsrechts	128
1. Vergleich zu ähnlichen Regelungsformen im nationalen und internationalen Recht	129
a. Nationales Recht	132
(1) Deutschland.....	132
(2) Frankreich	136
(3) Italien	138
(4) Belgien	139
(5) Großbritannien und USA	139
b. Internationales Recht	142
c. Zusammenfassung	143
2. Systematische Stellung in der Unionsrechtsordnung.....	144
a. Abgrenzung gegen andere Formen der interinstitutionellen Kooperation	145
(1) Beschlüsse.....	146
(2) Brief- oder Notenwechsel	150
(3) Allgemeinpolitische gemeinsame Erklärungen.....	151
(4) Gemeinsame Erklärungen im Haushaltsverfahren.....	153
(5) Erklärungen zu Rechtsakten	154
(6) Vorbereitungsakte	155
(7) Verhaltenskodizes	155
(8) Vereinbarungen zwischen anderen Institutionen	157
(9) Fazit	160
b. Organisationsrechtliche Deutung interinstitutioneller Vereinbarungen.....	161
(1) Die Rechtskategorie des Organisationsrechts	162
(2) Organisationsrechtliche Einordnung interinstitutioneller Vereinbarungen	168
3. Interinstitutionelle Vereinbarungen als Handlungsform des Unionsrechts	175
a. Die Handlungsform als rechtsdogmatische Kategorie	176

b. Interinstitutionelle Vereinbarungen als Handlungsform des Unionsrechts	182
c. Folgen der Einordnung als Handlungsform	190
4. Zwischenergebnis.....	191
§ 8 Zulässigkeit und Grenzen interinstitutioneller Vereinbarungen.....	194
1. Die Kompetenzordnung der Europäischen Union.....	194
a. Reichweite des Prinzips der begrenzten Ermächtigung	196
b. Typenfindungsrecht der Organe	202
2. Zulässigkeit interinstitutioneller Vereinbarungen	209
a. Kompetenzgrundlagen interinstitutioneller Vereinbarungen.....	210
(1) Ausdrückliche primärrechtliche Ermächtigungen	210
(2) Organübergreifendes Selbstorganisationsrecht als ungeschriebene Kompetenzgrundlage	213
(3) Sekundärrechtliche Ermächtigungen.....	220
b. Schöpfung der Handlungsform interinstitutionelle Vereinbarung.....	221
(1) Formlücken der europäischen Verfassung	222
(2) Erklärung Nr. 3 zum Vertrag von Nizza	224
(3) Interinstitutionelle Vereinbarungen als Besitzstand der EU.....	225
c. Fazit: interinstitutionelle Vereinbarungen als Handlungsform des organübergreifenden Selbstorganisationsrechts	226
3. Grenzen der Zulässigkeit interinstitutioneller Vereinbarungen	227
a. Inhaltliche Kompetenzgrenzen	228
b. Kompetenzausübungsgrenzen	232
4. Zwischenergebnis.....	233
§ 9 Rechtliche Wirkungen interinstitutioneller Vereinbarungen	235
1. Aspekte rechtlicher Bindung.....	236
a. Rechtsbindungswillen	242
(1) Rechtsfähigkeit der Organe	243
(2) Kontraktualistische Deutung interinstitutioneller Vereinbarungen	247
(3) Problem des Bindungswillens	248
b. Kooperationspflicht	252
c. Verbindlichkeit kraft Kompetenz	254
(1) Kompetenz zum Erlass bindender Normen.....	256
(2) Interinstitutionelle Vereinbarungen als bindende Rechtsakte	258

d. Kontraktualistischer Verpflichtungsmodus interinstitutioneller Vereinbarungen	259
2. Verhältnis zu anderen Rechtsakten	262
a. Aktives Derogationsvermögen	264
b. Passives Derogationsvermögen	266
3. Mittelbare Rechtswirkungen	268
a. Erhöhung von Begründungspflichten	269
b. Schaffung von Vertrauenstatbeständen	271
c. Auslegungsanleitung	273
d. Dynamisierung des Verfassungsrechts	275
4. Zwischenergebnis	278
§ 10 Justiziabilität interinstitutioneller Vereinbarungen	281
1. Direkte Justiziabilität	282
a. Zulässigkeit der Nichtigkeitsklage	283
(1) Klagegegenstand	283
(2) Klageberechtigung	293
(3) Richtiger Beklagter	299
b. Begründetheit der Nichtigkeitsklage	301
c. Weitere Verfahrensarten	306
2. Interinstitutionelle Vereinbarungen als Maßstab für andere Akte	307
a. Interinstitutionelle Vereinbarungen als wesentliche Formvorschriften	308
b. Verstoß gegen interinstitutionelle Vereinbarungen als Vertragsverletzung	311
c. Untätigkeitsklage auf Grundlage einer interinstitutionellen Vereinbarung	313
3. Zusammenfassung	314
§ 11 Zusammenfassung des I. Teils	317

II. Teil: Verfassungstheoretische Einordnung interinstitutioneller Vereinbarungen

§ 12 Verfassungsentwicklung und interinstitutionelle Vereinbarungen	321
1. Die Haushaltsverträge von 1970/75	323
a. Institutionelles Ungleichgewicht	324
b. Die ersten interinstitutionellen Vereinbarungen	327
c. Die Vereinbarung zur Haushaltsdisziplin von 1988	328
2. Die Europäische Union nach Maastricht	330
a. Haushaltsdisziplin 1993	333
b. Interinstitutionelle Konferenzen	334

c. Sicherung der Haushaltsbefugnisse des Parlaments.....	340
d. Fazit	342
3. Die Vorbereitung der Osterweiterung	343
a. Vertrag von Amsterdam	344
b. Vertrag von Nizza	349
c. Verfassungsvertrag vom 29. Oktober 2004.....	352
4. Zusammenfassung.....	353
§ 13 Exkurs: Modellskizze der Europäischen Verfassung.....	355
1. Verfassungsstrukturen	358
2. Verfassungsprinzipien.....	363
a. Herrschaft des Rechts	364
b. Demokratie	368
3. Zusammenfassung.....	372
§ 14 Verfassungsfunktionale Aspekte interinstitutioneller Vereinbarungen.....	373
1. Verfassungsrechtliche Funktionen interinstitutioneller Vereinbarungen	374
a. Stabilitätsfunktion	375
b. Flexibilitätsfunktion	378
c. Vernetzungsfunktion.....	385
d. Publizitätsfunktion.....	389
2. Funktionale Bedeutung interinstitutioneller Vereinbarungen	392
§ 15 Interinstitutionelle Vereinbarungen in der Organverfassung der EU	395
1. Das Interorganverhältnis der europäischen Verfassung.....	395
a. Institutionelle Prinzipien	398
(1) Autonomie.....	403
(2) Institutionelles Gleichgewicht	407
(3) Loyale Zusammenarbeit.....	420
b. Verhältnis interinstitutioneller Vereinbarungen zu den institutionellen Prinzipien	425
c. Die Interorganbeziehungen der europäischen Verfassung <i>revisited</i>	430
2. Singularität interinstitutioneller Vereinbarungen als verfassungsrechtliches Problem	434
§ 16 Zusammenfassung des II. Teils	440
Gesamtergebnis	445

Summary: Interinstitutional Agreements: a Legal Instrument of EU Constitutional Law	459
Anhang: Liste interinstitutioneller Vereinbarungen	471
Literaturverzeichnis	475
Sachregister	515

Abkürzungsverzeichnis

a.a.O.	am angegebenen Ort
ABl.	Amtsblatt
Abs.	Absatz
AcP	Archiv für die civilistische Praxis
a.E.	am Ende
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
ARSP	Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie
Art.	Artikel
Aufl.	Auflage
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBL	Bundesgesetzblatt
bspw.	beispielsweise
Bull.	Bulletin
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungssammlung des Bundesverfassungsgerichts
bzw.	beziehungsweise
CE	Communauté européenne
CFSP	Common Foreign and Security Policy
CMLR	Common Market Law Review
ders.	derselbe
Diss.	Dissertation
DJZ	Deutsche Juristenzeitung
doc.	Document
DÖV	Die öffentliche Verwaltung
Dok.	Dokument
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
EAG	Europäische Atomgemeinschaft
EC	European Community

EEA	Einheitliche Europäische Akte
EEC	European Economic Community
EFRE	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung
EG	Europäische Gemeinschaft
EGKS	Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
EIB	Europäische Investitionsbank
EIF	Institut für Europäische Integrationsforschung
EIoP	European Integration online Papers
ELJ	European Law Journal
ELR	European Law Review
endg.	endgültig
EP	Europäisches Parlament
EU	Europäische Union
EuG	Gericht erster Instanz
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EuGRZ	Europäische Grundrechte-Zeitschrift
EUI	European University Institute
EuR	Europarecht
EUROJUST	European Judicial Cooperation Unit
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EuZW	Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EWS	Europäisches Wirtschafts- und Steuerrecht
EZB	Europäische Zentralbank
f, ff	folgende
Fn.	Fußnote
GA	Generalanwalt
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
GG	Grundgesetz
ggf.	gegebenenfalls