

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

<b>Einleitung</b> .....	1
§ 1 Problemstellungen und Forschungsinteressen.....	5
§ 2 Methodische Vorbemerkungen .....	8
§ 3 Historische Entwicklung der interinstitutionellen Zusammenarbeit .....	14
<b>I. Teil: Rechtsdogmatische Konzipierung und Einordnung interinstitutioneller Vereinbarungen</b> .....	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 .....**

319

§ 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
<b>Gesamtergebnis .....</b>	<b>445</b>

<b>Summary: Interinstitutional Agreements: a Legal Instrument of EU Constitutional Law</b> .....	459
<b>Anhang: Liste interinstitutioneller Vereinbarungen</b> .....	471
<b>Literaturverzeichnis</b> .....	475
<b>Sachregister</b> .....	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