

Jürgen Bast

Grundbegriffe der Handlungsformen der EU

entwickelt am Beschluss
als praxisgenerierter Handlungsform
des Unions- und Gemeinschaftsrechts

Basic Principles of the EU's Legal Instruments

(English Summary)

Inhaltsverzeichnis

Einleitung.....:.....1

Erster Teil

Normative Prämissen einer Handlungsformenlehre für die Europäische Union.....5

A. Handlungsform als Kategorie des Unionsrechts -, eine Annäherung.....6

I. Handlungsform als Differenzierungsbegriff.....6

II. Art. 249 EG als Zentralnorm für die unionalen Handlungsformen.....8

1. Art. 249 EG und die Verbandskompetenz der Union.....9

2. Art. 249 EG als Scharnier zu anderen Vertragsbestimmungen.....10

a. Zu den Kompetenznormen.....11

b. Zu den Aufgabennormen für die Organe.....12

c. Zu den Art. 253, 254 und 256 EG.....13

d. Zu den Rechtskontrollvorschriften.....14

3. Interne Verknüpfungen des Art. 249.EG.....15

4. Regimeelemente einer unionalen Handlungsform.....20

III. Eine Handlungsformenlehre jenseits der Gewaltenteilung 21

B. Handlungsformen und Kompetenzen - Anforderungen an die Formenwahl.....24

I. Das Prinzip der begrenzten Ermächtigung und seine Deutungen.....24

II. Implikationen des Zuweisungsprinzips für die Handlungsformen.....30

1. Das Kompetenzerfordernis gilt für alle Handlungsformen.....30

2. Formenwählermessen als Regelfall.....33

3. Wahl der Rechtsgrundlage und Wahl der Handlungsform-unterschiedliche Kontrolldichte.....37

III. Formenwählermessen und die Aufgaben der Handlungsformenlehre.....40

C. Die Handlungsformen des Unionsrechts als entwicklungs-offenes System.....42

I.	Sperrwirkungen des Art. 249 EG.....	43
1.	Kein <i>numerus clausus</i> der Handlungsformen.....	43
a.	Die Argumente der herrschenden Meinung.....	43
b.	Funktionale Vorteile eines entwicklungs-offenen Formensystems.....	47
2.	Organbezogene Exklusivität des Art. 249 EG.....	49
II.	Rechtsetzungsbefugnis als begrenzte Ermächtigung zur Formenprägung.....	51
1.	Formenprägung als implizite Befugnis.....	51
2.	Gewohnheitsrecht?.....	53
3.	Verfassungsrechtliche Grenzen.....	56
a.	Typenzwang bei bestimmten Rechtswirkürigen?.....	57
b.	Kompetenzrechtliche Schranken aus Art. 249EG.....	60
c.	Rechtssicherheit als zentrale Maßstabsnorm.....	63
III.	Offenes Formensystem und die Aufgaben der Handlungsformenlehre.....	65
D.	Flandlungsformen und Rechtskontrolle - zur Qualifikations- befugnis der Judikative-:.....	67
I.	Umgehungsprobleme ¹ und Strategien zu ihrer Bewältigung.....	68
1.	Relativierung der Formenwahl durch ein materielles Verständnis der Handlungsformen?.....	68
2.	Adäquanz der Regimeelemente einer Handlungsform als Auslegungsgebot.....	71
a.	Perspektivenwechsel: von der Adäquanz der Formenwahl zur Adäquanz der Form.....	71
b.	Adäquanz von Wirkungsmodus und Gültigkeitsregime.....	72
c.	Adäquanz von Wirkungsmodus und Kontrollregime.....	74
II.	Die Entkopplung von Rechtskontrollform und Hand- lungsform in der Rechtsprechung des Gerichtshofs.....	75
1.	Organhandlungen mit Rechtswirkungen, Art. 230 I EG.....	76
a.	„Handlungen der Organe“ als prozessrechtliche Gerieralkläusel.....	76
b.	Qualifizierung als Handlung mit „Rechtswirkungen“.....	78
2.	Individuell anfechtbare-Entscheidungen, Art. 230 IV EG.....	81
a.	Die an den Kläger ergangene Entscheidung.....	81
b.	Die „als Verordnung“ ergangene Entscheidung.....	85

- aa. Grundsteinlegung in *Confederation nationale*..... 85
- bb. Dambruch im Antidumpingsektor..... 90
- cc. Individualahfechtbarkeit'normativer Akte¹ seit
Codorniu.....;..... 92
- c. Die anfechtbare Entscheidung als*prozessrechtlicher
 Begriff.....'..... 95
- 3. Implikationen der Entkopplung für die Kategorie der
 Handlungsform.....;.....•/..... 96
- III. Eine Handlungsformenlehre jenseits des
 Rechtsschutzparadigmas..... 99
- E- Zusammenfassung des Ersten Teils.....'..... 101

Zweiter Teil

- Der Beschluss als Handlungsform**..... 109
- A. Bestandsaufnahme und These'..... 110
 - I. Beschluss und' Entscheidung als Rechtsbegriffe des
 Unionsrechts.....'..... 110
 - 1. Terminologische Differenzierung in einer
 multilingualen Rechtsordnung.'..... 110
 - 2. „Beschluss" und „Entscheidung" im EG-Vertrag..... 113
 - a! „Beschluss" und „Entscheidung" als Handlungen
 privater Akteure und judikativer Organe..... 114
 - b. „Entscheidung" als Name einer Handlungsform 114
 - c. „Entscheidung" in einem formneutralen Sinne
 (= Rechtsakt)..... 115
 - d. „Beschluss" als Ergebnis der Willensbildung eines
 Kollegialorgans..... 117
 - e. „Beschluss" in einem formneutralen Sinne
 (= Rechtsakt).....'.....'..... 119
 - f. „Beschluss" als Name einer Handlungsform?..... 120
 - g. Ergebnis der terminologischen Bestandsaufnahme. 121
 - II. „Beschlüsse" in der Rechtsetzungspraxis.....'..... 121
 - 1. Die ersten „Beschlüsse" nach Gründung der EWG. 121
 - 2. Quantitative Erkenntnisse: „Beschlüsse" im geltenden
 Recht.....;..... 125
 - 3. Ordnung empirischer Vielfalt: Regelungstypen von
 „Beschlüssen".....'..... 127
 - a. „Beschlüsse" im organbezogenen Anwendungs-
 bereich des Art. 249 EG..... 128
 - b. „Beschlüsse" jenseits des Art. 249 EG..... 131
 - III. Stand der wissenschaftlichen Diskussion..... 132

1. Beschluss als „ungekennzeichnete Rechtshandlung“ auf vertraglicher Rechtsgrundlage.....	133
2. Beschluss als Rechtsakt ohne Außenwirkung.....	135
3. Beschluss als „atypische Handlung“ ohne vertragliche Rechtsgrundlage.....	137
4. Beschluss als diffuses Phänomen: „Rechtsakte <i>sui generis</i> “.....	139
5. Ansätze zur Deutung als Handlungsform.....	142
IV. Gegenthese: Der Beschluss ist eine eigenständige Handlungsform.....	144
B. Die äußere Form: identifizierende Merkmale eines Beschlusses.....	146
I. Methodische Überlegungen zur Orientierung der Suche.....	148
1. Textimmanenz formidentifizierender Merkmale.....	148
2. Zu Untersuchungsgegenstand und -methoden des Kapitels	151
II. Empirische Beobachtung gemeinsamer Merkmale von Beschlüssen.....	154
III. Rechtlicher Gehalt dieser Merkmale.....	160
1. Bezeichnung in der Überschrift.....	160
2. Einleitungsklausel.....	162
3. Abschlussklausel.....	164
4. Konstitutive Merkmalskombination eines Beschlusses	167
IV. Qualifizierung von Akten, denen ein konstitutives Merkmal fehlt.....	168
1. Übersetzungsfehler.....	168
2. „Beschluss“ mit adressatenbezogener Schlussformel: nicht existent.....	170
3. „Entscheidung“ ohne adressatenbezogene Schlussformel: nahezu ausgestorben.....	172
V. Zusammenfassung zur äußeren Form des Beschlusses	177
C. Der Wirkungsmodus: Rechtswirkungen von Beschlüssen	179
I. Rechtswirkungen, die Beschlüsse für sich in Anspruch nehmen.....	180
1. Beschlüsse sind verbindliche Rechtsakte.....	181
a. Erste Variable: Verbindlichkeit oder Unverbind- lichkeit der Wirkungen.....	181
b. Beschlüsse: verbindlich.....	184
c. Typus des Förderprogramms: Beschluss als Ausgabenermächtigung.....	190

d. „Beschlüsse“ der Wanderarbeitnehmer- Verwaltungskommission sind keine Beschlüsse.....	193
2. Beschlüsse sind adressatenlose Rechtsakte.....	196
a. Zweite Variable: adressatenspezifische oder adressatenunspezifische Wirkungen.....	196
b. Beschlüsse: adressatenunspezifisch.....	199
c. Typus des Ernennungs-Beschlusses: Wirkung gegenüber jedermann.....	201
3. Beschlüsse sind einstufige Rechtsakte.....	203
a. Dritte Variable: Einstufigkeit oder Zweistufigkeit . . .	203
b. Beschlüsse: einstufig.....	206
c. Besonderheit: annahmebedürftige Beschlüsse (halbautonome Vertragsänderung).....	209
4. Beschlüsse haben eingeschränkte Verpflichtungskraft	212
a. Vierte Variable: Umfang der Verpflichtungskraft	212
b. Beschlüsse: differenzierter Verpflichtungsmodus. . . .	218
aa. Strikte Verpflichtung der Union (der Gesamt- heit ihrer Organe und Einrichtungen).....	218
bb. Keine Verpflichtung der Rechtsbürger.....	225
(1) Privatgerichtete Verpflichtungsneutralität als <i>rationale</i> des Beschlusses%!.	226
(2) Bürgergerichtetes Handeln trotz limitierter Verpflichtungskraft.....	229
(3) Insbesondere: Verpflichtungsannahme- Beschlüsse im Handelsrecht.....".	229
cc. Nur Mitwirkungspflichten der Mitgliedstaaten	234
dd. Überblick zur. Verpflichtungskraft von Beschlüssen.....	242
c. Begründung von individuellen Rechten durch Beschluss.....	243
aa. Rechte gegenüber der Union: möglich.....	245
bb. Rechte gegenüber den Mitgliedstaaten (subjek- tive unmittelbare Wirkung von Beschlüssen)?	247
5. Kritischer Test einiger Beschlusstypen	252
a. Beschlusstypen im Bereich völkerrechtlichen Handelns.....	252
aa. Annahme-Beschlüsse: von den Rechtswirkun- gen der Abkommen zu unterscheiden	253
bb. „Beschlüsse“ von Kooperationsgremien sind keine Beschlüsse.....	257
b. Organisationsrechtliche Beschlüsse jenseits des Art. 249 EG.....	259

c.	PJZ-Beschlüsse nach'Art. 34 II lit. c EU sind keine Beschlüsse.....	261
aa.	Identifizierende Merkmale von PJZ-Beschlüssen.....	262
bb.	Das primärrechtliche Regime.....	263
cc.	PJZ-Beschlüsse in der Rechtssetzungspraxis.....	264
dd.	PJZ-Beschlüsse sind eine eigene Handlungsform.....	266
ee.	Beschlüsse sind keine rein gemeinschaftsrecht- liche Handlungsform ;.....	267
d.	Der Übersee-Assoziationsbeschluss ist kein Beschluss - Abkehr vom Konzept der Vertragsergänzung als Regel. . . . ;.....	267
aa.	Der ÜLG-Beschluss nach Art. 187 EG.....	268
bb.	Kein primärrechtlicher Rang des ÜLG-Beschlusses.....	271
cc.	Das Konzept des vertragsergänzenden Beschlusses.....	273
dd.	Der ÜLG-Beschluss ist ein anachronistischer „Beschluss" <i>sui generis</i>	278
6.	Zwischenergebnis zum Wirkungsmodus des Beschlusses..... ;.....	278
II.	Die derogatorische Kraft der Beschlüsse.....	281
1.	Der Rang der Beschlüsse.....	282
a.	Zum Begriff des Rangs.....	282
b.	Die Regel: Beschlüsse sind Organakte im Rang des abgeleiteten Rechts.....	284
c.	Komplementärrechtliche „Beschlüsse" sind keine Beschlüsse..... ;.....	286
d.	Die Ausnahme: primärrechtliche Beschlüsse.....	289
aa.	Befugnisse zur autonomen Vertragsänderung.....	290
bb.	Einordnung in die Normenhierarchie.....	292
cc.	Folgerungen für die Handlungsformen.....	294
dd.	Limitierte Verpflichtungskraft von Beschlüssen über (halb-)autonome Vertragsänderungen?.....	295
ee.	Ergebnis zur Qualifizierung primärrechtlicher Beschlüsse.....	297
2.	Voraussetzungen für relativen Vorrang eines Beschlusses.....	297
a.	Strategien zu partieller Hierarchisierung des abgeleiteten Rechts.....	298

aa. Befugnisübertragung: Bindung an den eigenen Basisrechtsakt.....	301
bb. Allgemeine Norm und Einzelakt	304
cc. Selbstbindung kraft Vertrauensschutzgrundsatz.....	306
dd. Hierarchie kraft vertraglicher Anordnung	308
b. Relativer Vorrang des sekundären Verfahrensrechts der Organe.....	310
c. Relativer Vorrang des Komitoldgiebeschlusses.....	312
d. Relativer Vorrang von Rahmenprogramm-Beschlüssen.....	314
3. Konflikt und Kooperation mit anderen Handlungsformen.....	318
a. Grundsatz der Austauschbarkeit der Formen.....	319
b. Grenzen des Derogationsvermögens des Beschlusses im Konflikt mit anderen Handlungsformen.....	322
III. Zusammenfassung zum Wirkungsmodus des Beschlusses.....	324
D. Das Gültigkeitsregime: Anforderungen an Wirksamkeit und Rechtmäßigkeit von Beschlüssen	329
I. Begriffsklärung: formspezifische Wirksamkeit und > - Rechtmäßigkeit.....	329
II. Die Wirksamkeit von Beschlüssen.....	331
1. Formenvariablen Regeln für das In-Kraft-Treten der Akte.....	331
2. Keine Pflicht zur individuellen Bekanntgabe von > Beschlüssen	334
3. Veröffentlichungspflicht für Beschlüsse?.....	335
a. Normativer Rahmen.....	336
b. Veröffentlichungsbedürftigkeit analog • • Art. 254 EG?.....	338
aa. Keine Analogie zu Art. 254 II EG.....	338
bb. Analogie zu Art. 254 LEG: Beschlüsse gemäß Art. 251 EG sind publikationsbedürftig.....	339
c. Keine Veröffentlichungspflicht kraft allg. errieirer Rechtsgrundsätze	343
4. Beschlüsse werden mit Beschlussfassung wirksam.....	346
5. Keine formspezifischen Regeln für die Rückwirkung von Beschlüssen.....	349
III. Das Rechtmäßigkeitsregime des Beschlusses.....	351
1. Begründungspflichten.....	351
a. Normativer Rahmen.....	351

b. ••Formenvariabler Charakter.	354
c. Beschlüsse unterliegen einer Begründungspflicht	356
d. Insbesondere: Beschlüsse müssen ihre Rechts- grundlage angeben.	359
... e. Kein einheitlicher Umfang der Begründungs- pflichten für Beschlüsse.	365
2.- Das.Sprachenregime des Beschlusses.	366
IV. Die Rechtmäßigkeit der Formenwahl.	368
1.. Steuerung, der Fbrmenwahl über das Verhältnismäßig- keitsprinzip.	368
2.. Beschlüsse unter Rechtsgrundlagen.mit gebundenem Formenwahlermessen.	372
a. Ver.ordnungs-Vorbehalte: Beschlüsse unzulässig.	372
b. -Richtlinien-Gebote: Beschlüsse zulässig.	374
c. Ermächtigung zu Entscheidungen: Beschlüsse unzulässig.	379
d. Empfehlungs-Ermächtigungen an den Rat: Beschlüsse unzulässig.	381
.. e. Beschränkung auf eine Gruppe von ... Handlungsformen.	382
V. Keine^formspezifische Fehlerfolgenlehre des Beschlusses.	383
' VI. Zusammenfassung zum Gültigkeitsregime des Beschlusses.	385
E.' Das.Kontrollregime: Rechtmäßigkeitskontrolle und ^ Individualrechtsschutz, gegenüber Beschlüssen.	387
I. Beschlüsse als. Gegenstand der Anfechtung durch privilegierte Kläger.	389
II. Beschlüsse als Gegenstand einer Indiyidualnichtigkeits- klage.	391
1. Möglichkeit und Voraussetzungen.	391
2. Konkurrentenklage gegen einen Ernennungs- Beschluss.	393
3. Anfechtung eines Beschlusses in einem Antidumping- bzw; Antisubventionsverfahren.	396
a. Rechtsschutz gegen Verfahrenseinstellungs- Beschlüsse	397
;.b. Rechtsschutz gegen Verpfchtungsannahme- Bes.chlüsse.	399
4. Ergebnis zur Individualanfechtbarkeit von Beschlüssen.	402

III. Beschlüsse als Gegenstand eines Vorabentscheidungs- verfahrens.....	403
1. Vorabentscheidung über die Rechtmäßigkeit eines Beschlusses.....	403
2. Bestandskraft von Beschlüssen mit Wirkung für den nationalen Richter.....	404
IV. Inzidente Rechtmäßigkeitskontrolle von Beschlüssen.....	406
1. Stellung des Art. 241 EG im Rechtskontroll- und Rechtsschutzsystem.....	407
2. Voraussetzungen einer Rechtswidrigkeitseinrede gegen Beschlüsse.....	411
a. Privilegierte Kläger: kein normativer Charakter erforderlich.....	412
b. Individualkläger: ursprüngliche Unzulässigkeit der Anfechtung erforderlich.....	414
V. Begrenzung der Wirkungen der Nichtigerklärung eines Beschlusses.....	415
VI. Zusammenfassung zum Kontrollregime des Beschlusses, ...	419
F. Das Leistungsprofil des Beschlusses - eine zusammenfassende Würdigung.....	421
 Ausblick: Zur Reform der Handlungsformen.....	425
A. Einführung eines Europäischen Gesetzgebungsakts.....	425
B. Einschränkung des Formenwahlermessens.....	430
C. Zur Zukunft des Beschlusses unter dem Verfassungsvertrag.....	433
 Zusammenfassung in Thesen	437
 Summary	445
 Literaturverzeichnis	451
 Sachregister	477