



## 07/2008 Der Fall Kommission ./ . Rat

### EuGH, Rs. C-91/05 (Kommission ./ . Rat), Urteil des Gerichtshofs vom 20. Mai 2008

Aufbereitet von **Philipp Kubicki**

**Das Wichtigste:** Für einen Verstoß gegen Art. 47 EU, wonach der EU-Vertrag den EG-Vertrag und damit die der EG zugewiesenen Kompetenzen unberührt lässt, genügt, dass der inhaltlich durch einen unionalen Rechtsakt berührte Kompetenzbereich der EG zugewiesen ist, unabhängig von der Art der Zuständigkeit und damit von der Frage, wer die Maßnahme im Rahmen der EG hätte erlassen können – EG-Organe oder Mitgliedstaaten.

## 1. Vorbemerkungen

Der Gerichtshof bestätigt mit diesem Urteil seine in der Entscheidung „Flughafentransit“ begründete Rechtsprechung, Verletzungen der Kompetenzordnung der EG durch die auf Grundlage des Unionsvertrages handelnden Mitgliedstaaten im Wege der Nichtigkeitsklage nach Art. 230 EG zu sanktionieren. In der vorliegenden Rechtssache richtete sich das von der Kommission eingeleitete Verfahren gegen einen GASP-Beschluss (auf die mittelbar über Art. 241 EG angegriffene, dem Beschluss als Rechtsgrundlage dienende Gemeinsame Aktion nach Art. 14 EU kam es aufgrund der Rechtswidrigkeit des Beschlusses nicht mehr an). Die Kommission begründete ihre Klage mit dem Hinweis, dass beide Rechtakte inhaltlich auf Grundlage des EG-Vertrags hätten erlassen werden können. Seine Befugnis zur Wahrung der Kompetenzverteilung zwischen EG und EU begründet der Gerichtshof – wie schon in der erwähnten Leitentscheidung – über die Unberührtheitsklausel des Art. 47 EU in Verbindung mit der Zuständigkeitsbestimmung des Art. 46 lit. f EU. Ob von dieser pauschalen Verweisung auch das Verfahren der Nichtigkeitsklage nach Art. 230 EG erfasst und damit von einer Kassationsbefugnis (vgl. Art. 231 EG) für durch den Rat erlassene, aber in der GASP den Mitgliedsstaaten zuzurechnende Maßnahmen auszugehen ist, wird durch den Gerichtshof auch in dieser Entscheidung nicht weiter problematisiert, sondern als selbstverständlich zugrunde gelegt. Dogmatisch zutreffender wäre insoweit eine Aufsichtsklage nach Art. 226 EG, in welcher der EuGH lediglich die insoweit unzweifelhaft bestehende mitgliedstaatliche Vertragsverletzung feststellen würde.

Seine besondere Brisanz bezieht dieses Urteil indes aus einem anderen Umstand. Für einen Verstoß gegen Art. 47 EU genügt nach Ansicht des Gerichtshof bereits, dass die durch eine Unionsmaßnahme inhaltlich verletzte Zuständigkeit der EG zugewiesen ist, unabhängig von der Art der betroffenen Kompetenz. Dies kann bedeuten, dass eine insoweit angestrebte Nichtigkeitsklage nicht nur begründet ist, wenn die streitgegenständliche Handlung durch die EG-Organe hätte erlassen werden können, sondern auch dann, wenn dies durch die Mitgliedstaaten möglich gewesen wäre. So im vorliegenden Fall, in welchem durch den GASP-Beschluss der Bereich der Entwicklungszusammenarbeit (Art. 177 ff. EG) und damit keine ausschließliche, sondern eine zwischen der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten geteilte (parallele) Zuständigkeit (vgl. Art. 181 Abs. 1 EG) betroffen war. Der aus Art. 47 EU abgeleitete Vorrang der Gemeinschaftskompetenz gilt nach diesem Urteil selbst dann, wenn die betreffende Unionsmaßnahme – wie hier – inhaltlich einen

gleichstarken Bezug zur GASP als auch zur Entwicklungszusammenarbeit als EG-Kompetenz aufweist und damit nach der Rechtsprechung der Gerichtshofs für den Bereich der Kompetenzabgrenzung innerhalb der EG auf mehrere Rechtsgrundlagen gestützt werden könnte. Für das Verhältnis von Unionspolitiken in der zweiten und dritten Säule einerseits sowie EG andererseits hat diese Regel aufgrund der Unberührtheitsklausel somit keine Bedeutung.

Zur welch starken inhaltlichen Einschränkung der GASP dies unter Umständen führen kann, macht dieses Urteil ebenfalls deutlich. Der streitige Beschluss bezog sich auf technische und finanzielle Unterstützung seitens der EU im Rahmen eines ECOWAS-Moratoriums über leichte Waffen und Kleinwaffen. Diesen Bereich sah der Gerichtshof als (auch) von den Bestimmungen der Entwicklungszusammenarbeit nach Art. 177 ff. EG erfasst an, so dass die Maßnahme trotz deutlichem sicherheitspolitischen Bezug nicht auf die Bestimmungen der GASP hätte gestützt werden dürfen.

Zitiervorschlag: Kubicki, DeLuxe 2008, Kommission ./ . Rat  
<http://www.rewi.europa-uni.de/deluxe>

## 2. Vertiefende Lesehinweise

- **Pechstein**, EU-/EG-Prozessrecht, 3. Auflage 2007, Rn. 351 ff.
- **Pechstein**, EuR 1999, S. 1 ff.

## 3. Sachverhalt

Das zwischen den Mitgliedern der AKP-Staaten einerseits und der EG und ihren Mitgliedstaaten andererseits im Jahre 2000 geschlossene sog. Cotonou-Partnerschaftsabkommen enthielt u.a. Bestimmungen zur Politik der Friedenskonsolidierung und der Konfliktprävention. Im Rahmen der daran anknüpfenden Durchführungsvorschriften des Abkommens wurde 2003 von der Kommission einerseits und der Wirtschaftsgemeinschaft westafrikanischer Staaten (ECOWAS) sowie der Westafrikanischen Wirtschafts- und Währungsunion (UEMOA) andererseits eine regionale Förderstrategie und ein regionales Richtprogramm aufgestellt. Darin wurde auch die Bedeutung der Kontrolle des Handels mit leichten Waffen hervorgehoben und Maßnahmen zur Unterstützung in Aussicht gestellt. Auf Ersuchen der ECOWAS begann die Kommission 2004 mit der Vorbereitung eines Vorschlags zur Finanzierung von Maßnahmen zur Konfliktprävention und Friedenskonsolidierung, die im Rah-

men dieser Finanzierung überwiegend dem Programm der ECOWAS zur Kontrolle der leichten Waffen zugeteilt werden sollten. Parallel hierzu erließ der Rat 2002 auf Grundlage von Art. 14 EU eine Gemeinsame Aktion betreffend den Beitrag der Europäischen zu Bekämpfung der destabilisierenden Anhäufung und Verbreitung von Kleinwaffen und leichten Waffen. Zwei Jahre später erging auf dieser Grundlage ein GASP-Beschluss des Rates, mit welchem die Gemeinsame Aktion im Hinblick auf einen Beitrag der Union an die ECOWAS umgesetzt wurde. Die finanzielle Umsetzung wurde darin der Kommission übertragen, die zu diesem Zweck ein Finanzierungsabkommen mit der ECOWAS über die Bedingungen für die Verwendung des Beitrags der Unions schließen sollte. Die Kommission rügte dieses Vorgehen bereits während des Rechtssetzungsprozesses und verwies auf den Vorrang der Maßnahmen im Rahmen des Cotonou-Abkommens und der dafür bestehenden EG-Zuständigkeit. Die von ihr nach Erlass des Beschlusses gegen diesen und die Gemeinsame Aktion wegen Verletzung des Art. 47 EU eingereichte Nichtigkeitsklage nach Art. 230 EG hatte Erfolg.

## 4. Aus den Entscheidungsgründen

29 Mit der vorliegenden Nichtigkeitsklage nach Art. 230 EG begehrt die Kommission die Feststellung, dass der Rat mit dem Erlass des angefochtenen Beschlusses in die Zuständigkeiten der Gemeinschaft eingegriffen und damit gegen Art. 47 EU verstoßen hat. Soweit sich der angefochtene Beschluss auf die streitige Gemeinsame Aktion stützt, macht die Kommission unter Berufung auf Art. 241 EG deren Unanwendbarkeit, insbesondere ihres Titels II, ebenfalls wegen Verstoßes gegen Art. 47 EU geltend.

30 Ohne die Zuständigkeit des Gerichtshofs für die Entscheidung über die Klage in Frage zu stellen, weist der Rat, unterstützt von der spanischen Regierung und der Regierung des Vereinigten Königreichs, namentlich bezüglich der Einrede der Rechtswidrigkeit der streitigen Gemeinsamen Aktion darauf hin, dass der Gerichtshof nicht dafür zuständig sei, über die Rechtmäßigkeit einer Handlung der GASP zu entscheiden.

31 Insoweit ergibt sich aus Art. 46 Buchst. f EU, dass die Bestimmungen des EG-Vertrags betreffend die Zuständigkeit des Gerichtshofs und die Ausübung dieser Zuständigkeit für Art. 47 EU gelten.

32 Nach Art. 47 EU lässt der EU-Vertrag den EG-Vertrag unberührt (Urteile vom 13. September 2005, Kommission/Rat, C-176/03, Slg. 2005, I-7879, Randnr. 38, und vom 23. Oktober 2007, Kommission/Rat, C-440/05, Slg. 2007, I-0000, Randnr. 52).

33 Der Gerichtshof hat somit darüber zu wachen, dass die Handlungen, von denen der Rat behauptet, sie fielen unter Titel V des EU-Vertrags, und die ihrer Natur nach Rechtswirkungen erzeugen können, nicht in die Zuständigkeiten eingreifen, die die Bestimmungen des EG-Vertrags der Gemeinschaft zuweisen (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 12. Mai 1998, Kommission/Rat, C-170/96, Slg. 1998, I-2763, Randnr. 16, vom 13. September 2005, Kommission/Rat, Randnr. 39, und vom 23. Oktober 2007, Kommission/Rat, Randnr. 53).

34 Demnach ist der Gerichtshof für die von der Kommission nach Art. 230 EG eingereichte Nichtigkeitsklage und in diesem Rahmen für die Prüfung der gemäß Art. 241 EG geltend gemachten Klagegründe zuständig, sofern mit diesen ein Verstoß gegen Art. 47 EU beanstandet wird.

(...)

Zur Anwendung von Art. 47 EU

56 Aus den Randnrn. 31 bis 33 des vorliegenden Urteils ergibt sich, dass der Gerichtshof nach Art. 47 EU darüber zu wachen hat, dass die Handlungen, von denen der Rat behauptet, sie fielen unter Titel V des EU-Vertrags, und die Rechtswirkungen erzeugen können, nicht in die Zuständigkeiten eingreifen, die die Bestimmungen des EG-Vertrags der Gemeinschaft zuweisen.

57 Nach Ansicht der Kommission wird mit dem angefochtenen Beschluss die in Art. 47 EU verankerte Zuständigkeitsverteilung zwischen der Gemeinschaft und der Union insoweit missachtet, als er auf der Grundlage der Zuständigkeiten hätte erlassen werden können, die der Gemeinschaft auf dem Gebiet der Entwicklungszusammenarbeit zugewiesen seien. Gleiches gelte für die Bestimmungen des Titels II der mit dem angefochtenen Beschluss umgesetzten streitigen Gemeinsamen Aktion, die entweder in die Zuständigkeiten der Gemeinschaft auf dem Gebiet der Entwicklungszusammenarbeit oder in die Gemeinschaftszuständigkeiten in Bezug auf die wirtschaftliche, finanzielle und technische Zusammenarbeit mit Drittländern fielen.

58 Zu prüfen ist daher, ob die Bestimmungen des angefochtenen Beschlusses die Zuständigkeiten, über die die Gemeinschaft nach dem EG-Vertrag verfügt, insoweit berühren, als sie, wie die Kommission vorträgt, auf der Grundlage des EG-Vertrags hätten erlassen werden können (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 13. September 2005, Kommission/Rat, Randnr. 40, und vom 23. Oktober 2007, Kommission/Rat, Randnr. 54).

59 Indem nämlich Art. 47 EU vorsieht, dass der EU-Vertrag die Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften sowie die nachfolgenden Verträge und Akte zur Änderung oder Ergänzung dieser Verträge unberührt lässt, zielt er im Einklang mit Art. 2 fünfter Gedankenstrich EU und Art. 3 Abs. 1 EU auf die Wahrung und Weiterentwicklung des gemeinschaftlichen Besitzstands.

60 Entgegen dem Vorbringen der Regierung des Vereinigten Königreichs berührt eine im Rahmen von Titel V des EU-Vertrags erlassene, Rechtswirkungen erzeugende Handlung die Bestimmungen des EG-Vertrags im Sinne des Art. 47 EU, wenn sie auf der Grundlage des EG-Vertrags hätte erlassen werden können, ohne dass geprüft zu werden braucht, ob diese Handlung die Wahrnehmung der eigenen Zuständigkeiten durch die Gemeinschaft verhindert oder einschränkt. Wie sich nämlich aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs ergibt, stellt dieser fest, dass Bestimmungen einer im Rahmen der Titel V oder VI des EU-Vertrags ergangenen Handlung unter Verstoß gegen Art. 47 EU erlassen worden sind, wenn ihr Hauptzweck sowohl ihrer Zielsetzung als auch ihrem Inhalt nach in der Umsetzung einer nach dem EG-Vertrag der Gemeinschaft zugewiesenen Politik besteht und sie somit wirksam auf der Grundlage des EG-Vertrags hätten erlassen werden können (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 13. September 2005, Kommission/Rat, Randnrn. 51 und 53, und vom 23. Oktober 2007, Kommission/Rat, Randnrn. 69 bis 74).

61 Da sich ein Verstoß gegen Art. 47 EU daraus ergibt, dass eine Rechtswirkungen erzeugende Handlung, die von der Union auf der Grundlage des EU-Vertrags erlassen wurde, von der Gemeinschaft hätte erlassen werden können, kommt es auch nicht darauf an, ob in einem Bereich wie dem der Entwicklungszusammenarbeit, für den keine ausschließliche Zuständigkeit der Gemeinschaft besteht und in dem folglich die Mitgliedstaaten nicht daran gehindert sind, ihre Zuständigkeiten gemeinsam oder einzeln auszuüben (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 30. Juni 1993, Parlament/Rat und Kommission, C-181/91 und C-248/91, Slg. 1993, I-3685, Randnr. 16, und vom 2. März

1994, Parlament/Rat, C-316/91, Slg. 1994, I-625, Randnr. 26), eine solche Handlung von den Mitgliedstaaten in Wahrnehmung ihrer Zuständigkeiten hätte erlassen werden können.

62 Im Übrigen betrifft die Frage, ob die Bestimmungen einer solchen von der Union erlassenen Handlung in die Zuständigkeit der Gemeinschaft fallen, die Zuweisung und damit das Bestehen dieser Zuständigkeit als solches und nicht deren ausschließliche oder geteilte Natur (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 30. Mai 2006, Kommission/Irland, C-459/03, Slg. 2006, I-4635, Randnr. 93).

63 Deshalb ist zu prüfen, ob der angefochtene Beschluss insoweit gegen Art. 47 EU verstößt, als er auf der Grundlage des EG-Vertrags hätte erlassen werden können.

Zur Abgrenzung der Bereiche der Politik der Gemeinschaft auf dem Gebiet der Entwicklungszusammenarbeit einerseits und der GASP andererseits

64 Zur Politik der Gemeinschaft auf dem Gebiet der Entwicklungszusammenarbeit hat der Gerichtshof entschieden, dass die in Art. 130u EG-Vertrag (jetzt Art. 177 EG) genannten Ziele weitgefasst in dem Sinne sind, dass es möglich sein muss, dass die zu ihrer Verfolgung notwendigen Maßnahmen verschiedene besondere Bereiche betreffen (Urteil vom 3. Dezember 1996, Portugal/Rat, C-268/94, Slg. 1996, I-6177, Randnr. 37).

65 Die Art. 177 EG bis 181 EG, die die Zusammenarbeit mit den Entwicklungsländern betreffen, beziehen sich nämlich nicht nur auf die nachhaltige wirtschaftliche und soziale Entwicklung dieser Länder, ihre schrittweise und harmonische Eingliederung in die Weltwirtschaft sowie die Bekämpfung der Armut, sondern auch auf die Fortentwicklung und Festigung der Demokratie und des Rechtsstaats sowie die Wahrung der Menschenrechte und Grundfreiheiten bei gleichzeitiger Beachtung der im Rahmen der Vereinten Nationen und anderer internationaler Organisationen gegebenen Zusagen (Urteil vom 23. Oktober 2007, Parlament/Kommission, C-403/05, Slg. 2007, I-0000, Randnr. 56).

(...)

71 Damit jedoch eine konkrete Maßnahme zur Bekämpfung der Verbreitung von leichten Waffen und Kleinwaffen von der Gemeinschaft im Rahmen ihrer

Politik auf dem Gebiet der Entwicklungszusammenarbeit erlassen werden kann, muss sie sowohl ihrer Zielsetzung als auch ihrem Inhalt nach in den Bereich der Zuständigkeiten fallen, die der EG-Vertrag der Gemeinschaft auf diesem Gebiet zuweist.

72 Dies ist nicht der Fall, wenn der Hauptzweck einer solchen Maßnahme, selbst wenn sie zur wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung von Entwicklungsländern beiträgt, in der Umsetzung der GASP besteht.

73 Ergibt nämlich die Prüfung einer Maßnahme, dass sie zwei Zielsetzungen hat oder zwei Komponenten umfasst, und lässt sich eine von ihnen als die hauptsächliche ausmachen, während die andere nur nebensächliche Bedeutung hat, so ist die Maßnahme auf nur eine Rechtsgrundlage zu stützen, und zwar auf die, die die hauptsächliche Zielsetzung oder Komponente erfordert (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 11. September 2003, Kommission/Rat, C-211/01, Slg. 2003, I-8913, Randnr. 39, vom 29. April 2004, Kommission/Rat, C-338/01, Slg. 2004, I-4829, Randnr. 55, und vom 10. Januar 2006, Kommission/Rat, C-94/03, Slg. 2006, I-1, Randnr. 35, sowie zur Anwendung von Art. 47 EU Urteile vom 13. September 2005, Kommission/Rat, Randnrn. 51 bis 53, und vom 23. Oktober 2007, Kommission/Rat, Randnrn. 71 bis 73).

74 Daraus folgt, dass Maßnahmen zur Bekämpfung der Verbreitung von leichten Waffen und Kleinwaffen nicht in die Zuständigkeiten fallen, die der Gemeinschaft im Bereich der Politik auf dem Gebiet der Entwicklungszusammenarbeit zugewiesen sind, wenn sie sich ihrer hauptsächlichen Zielsetzung oder Komponente nach in die Verfolgung der GASP einfügen.

75 Zu einer Maßnahme, die mehrere Zielsetzungen zugleich hat oder mehrere Komponenten umfasst, ohne dass die eine gegenüber der anderen nebensächlich ist, hat der Gerichtshof entschieden, dass sie, wenn somit verschiedene Rechtsgrundlagen des EG-Vertrags einschlägig sind, ausnahmsweise auf diese verschiedenen Rechtsgrundlagen gestützt werden muss (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 11. September 2003, Kommission/Rat, Randnr. 40, und vom 10. Januar 2006, Kommission/Rat, Randnr. 36).

76 Nach Art. 47 EU ist eine solche Lösung jedoch bei einer Maßnahme ausgeschlossen, die mehrere Zielsetzungen hat oder mehrere Komponenten umfasst, die der Politik auf dem Gebiet der Entwicklungszusammenarbeit, wie sie der Gemeinschaft nach dem EG-Vertrag zugewiesen ist, bzw. der GASP zu-

zuordnen sind, ohne dass eine Zielsetzung oder Komponente gegenüber der anderen nebensächlich ist.

77 Da nämlich Art. 47 EU die Union daran hindert, eine Maßnahme, die rechtsgültig auf der Grundlage des EG-Vertrags erlassen werden könnte, gestützt auf den EU-Vertrag zu erlassen, kann die Union nicht auf eine unter die GASP fallende Rechtsgrundlage zurückgreifen, um Bestimmungen zu erlassen, die auch in eine Zuständigkeit fallen, die nach dem EG-Vertrag der Gemeinschaft zugewiesen ist.

78 Im Licht dieser Erwägungen ist zu prüfen, ob, wie die Kommission geltend macht, der angefochtene Beschluss zur Umsetzung der streitigen Gemeinsamen Aktion im Hinblick auf einen Beitrag der Union an die ECOWAS im Rahmen des Moratoriums über leichte Waffen und Kleinwaffen sowohl seiner Zielsetzung als auch seinem Inhalt nach unter die der Gemeinschaft nach dem EG-Vertrag zugewiesene Politik auf dem Gebiet der Entwicklungszusammenarbeit fällt.

Zur Zielsetzung des angefochtenen Beschlusses

(...)

99 Demnach werden mit dem angefochtenen Beschluss mehrere Ziele verfolgt, die der GASP bzw. der Politik auf dem Gebiet der Entwicklungszusammenarbeit zuzuordnen sind, ohne dass eines der Ziele gegenüber dem anderen nebensächlich ist.

Zum Inhalt des angefochtenen Beschlusses

(...)

108 Nach alledem umfasst der angefochtene Beschluss unter Berücksichtigung seiner Zielsetzung und seines Inhalts zwei Komponenten, von denen keine als gegenüber der anderen nebensächlich angesehen werden kann, wobei die eine der Politik der Gemeinschaft auf dem Gebiet der Entwicklungszusammenarbeit und die andere der GASP zuzuordnen ist.

109 In Anbetracht der Ausführungen in den Randnrn. 76 und 77 dieses Urteils ist festzustellen, dass der Rat Art. 47 EU missachtet hat, indem er den ange-

fochtenen Beschluss auf der Grundlage des Titels V des EU-Vertrags erlassen hat, obwohl er auch unter die Politik auf dem Gebiet der Entwicklungszusammenarbeit fällt.

110 Folglich ist der angefochtene Beschluss für nichtig zu erklären.

111 Da der Beschluss wegen ihm selbst anhaftender Mängel für nichtig zu erklären ist, braucht die Einrede der Rechtswidrigkeit der streitigen Gemeinsamen Aktion nicht geprüft zu werden.