SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS PAOLO MENGOZZI vom 19. September 2007 [1]

Inhaltsverzeichnis

I — Einleitung ..... I - 3656

II — Rechtlicher Rahmen und Vorgeschichte des Rechtsstreits ..... I - 3657

A — Das Cotonou-Abkommen ..... I - 3657

B — Die streitige Gemeinsame Aktion ..... I - 3659

C — Der angefochtene Beschluss ..... I - 3661

III — Anträge der Beteiligten und Verfahren vor dem Gerichtshof ..... I - 3663

IV — Beurteilung ..... I - 3664

A — Zur Zulässigkeit ..... I - 3664

1. Zur Zulässigkeit des Antrags auf Nichtigerklärung des angefochtenen Beschlusses ..... I - 3664

2. Zur Zulässigkeit der Rechtswidrigkeitseinrede gegen die streitige Gemeinsame Aktion ..... I - 3665

a) Vorbringen der Beteiligten ..... I - 3665

b) Beurteilung ..... I - 3666

i) Zur Zulässigkeit einer von einem privilegierten Kläger nach Art. 241 EG gegen eine Verordnung erhobenen Rechtswidrigkeitseinrede ..... I - 3666

ii) Zur Zulässigkeit einer Rechtswidrigkeitseinrede gegen eine auf der Grundlage des Titels V des EU-Vertrags erlassene gemeinsame Aktion ..... I - 3671

1 — Originalsprache: Französisch.

B — Zur Begründetheit ..... I - 3674

1. Zur Auslegung und zur Tragweite von Art. 47 EU ..... I - 3674

a) Vorbringen der Beteiligten ..... I - 3674

b) Beurteilung ..... I - 3676

2. Zum Verhältnis zwischen der Bekämpfung der Verbreitung von leichten Waffen und Kleinwaffen und den Zuständigkeiten der Gemeinschaft ..... I - 3686

a) Vorbringen der Beteiligten ..... I - 3686

b) Beurteilung ..... I - 3687

i) Vorbemerkungen ..... I - 3687

ii) Anwendungsbereich der Entwicklungszusammenarbeit ..... I - 3690

iii) Die Bekämpfung der Verbreitung von leichten Waffen und Kleinwaffen und die Entwicklungszusammenarbeit ..... I - 3695

3. Zur Rechtmäßigkeit des angefochtenen Beschlusses und der streitigen Gemeinsamen Aktion ..... I - 3700

V — Zu den Kosten ..... I - 3706

VI — Ergebnis ..... I - 3707

I — Einleitung

1. Mit ihrer Klage beantragt die Kommission der Europäischen Gemeinschaften, den Beschluss 2004/833/GASP des Rates vom 2. Dezember 2004 zur Umsetzung der Gemeinsamen Aktion 2002/589/GASP im Hinblick auf einen Beitrag der Europäischen Union an die ECOWAS im Rahmen des Moratoriums über leichte Waffen und Kleinwaffen [2] (im Folgenden: angefochtener Beschluss) für nichtig zu erklären und festzustellen, dass der Titel II der Gemeinsamen Aktion 2002/589/GASP des Rates vom 12. Juli 2002 betreffend den Beitrag der Europäischen Union zur Bekämpfung der destabilisierenden Anhäufung und Verbreitung von Kleinwaffen und leichten Waffen und zur Aufhebung der Gemeinsamen Aktion 1999/34/GASP [3] (im Folgenden: streitige Gemeinsame Aktion) aufgrund seiner Rechtswidrigkeit unanwendbar ist.

2 — ABl. L 359, S. 65.
3 — ABl. L 191, S. 1.

2. Die vorliegende Rechtssache hat, materiellrechtlich gesehen, Bedeutung vor allem für die Auslegung von Art. 47 EU und für die Verteilung der Zuständigkeiten zwischen der Europäischen Union, wenn sie im Rahmen des Titels V („Bestimmungen über die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik", im Folgenden: GASP) des EU-Vertrags handelt, und der Europäischen Gemeinschaft auf dem Gebiet der Entwicklungszusammenarbeit (Titel XX des EG-Vertrags). Außerdem wirft sie unter dem Blickwinkel des Verfahrensrechts die Problematik auf, ob ein sogenannter privilegierter Kläger gegenüber einer allgemeinen Handlung im originären Kontext des Verhältnisses zwischen dem ersten und dem zweiten Pfeiler der Europäischen Union zulässigerweise die Einrede der Rechtswidrigkeit erheben kann.

II — Rechtlicher Rahmen und Vorgeschichte des Rechtsstreits

A — *Das Cotonou-Abkommen*

3. Am 23. Juni 2000 wurde in Cotonou (Benin) das Partnerschaftsabkommen zwischen den Mitgliedern der Gruppe der Staaten in Afrika, im Karibischen Raum und im Pazifischen Ozean einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits [4] (im Folgenden: Cotonou-Abkommen) unterzeichnet, das durch den Beschluss 2003/159/EG des Rates vom 19. Dezember 2002 [5] im Namen der Gemeinschaft genehmigt wurde. Es trat am 1. April 2003 in Kraft.

4. Art. 1 dieses Abkommens („Ziele der Partnerschaft") bestimmt:

„Die Gemeinschaft und ihre Mitgliedstaaten einerseits und die AKP-Staaten andererseits (im folgenden die ‚Vertragsparteien' genannt) schließen dieses Abkommen, um — im Sinne eines Beitrags zu Frieden und Sicherheit und zur Förderung eines stabilen und demokratischen politischen Umfelds — die wirtschaftliche, kulturelle und soziale Entwicklung der AKP-Staaten zu fördern und zu beschleunigen.

Die Partnerschaft ist auf das Ziel ausgerichtet, in Einklang mit den Zielen der nachhaltigen Entwicklung und der schrittweisen Integration der AKP-Staaten in die Weltwirtschaft die Armut einzudämmen und schließlich zu besiegen.

Diese Ziele und die internationalen Verpflichtungen der Vertragsparteien durchdringen alle Entwicklungsstrategien; sie

4 — ABl. L 317, S. 3.

5 — ABl. 2003, L 65, S. 27.

werden nach einem integrierten Konzept angegangen, das den politischen, wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen und Umweltaspekten der Entwicklung gleichermaßen Rechnung trägt. Die Vertragsparteien schaffen in partnerschaftlicher Zusammenarbeit einen einheitlichen Rahmen für die Unterstützung der von den einzelnen AKP-Staaten festgelegten Entwicklungsstrategien.

…“

5. Art. 11 („Politik der Friedenskonsolidierung und der Konfliktprävention und -beilegung“) sieht Folgendes vor:

„(1) Im Rahmen der Partnerschaft verfolgen die Vertragsparteien eine aktive, umfassende und integrierte Politik der Friedenskonsolidierung und der Konfliktprävention und -beilegung. Diese Politik beruht auf dem Grundsatz der Eigenverantwortung. Sie konzentriert sich vor allem auf die Entwicklung regionaler, subregionaler und nationaler Kapazitäten und auf die frühzeitige Prävention gewaltsamer Konflikte; zu diesem Zweck werden deren wahre Ursachen gezielt angegangen und alle zu Gebote stehenden Instrumente in geeigneter Weise kombiniert.

(2) Zu den Maßnahmen im Bereich der Friedenskonsolidierung und der Konfliktprävention und -beilegung gehören vor allem die Unterstützung der ausgewogenen Verteilung der politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Möglichkeiten auf alle Teile der Gesellschaft, der Stärkung der demokratischen Legitimität und der Effizienz der Staatsführung, der Einrichtung effizienter Mechanismen für die friedliche Beilegung von Konflikten zwischen Gruppeninteressen und der Überbrückung der Trennungslinien zwischen den verschiedenen Teilen der Gesellschaft sowie die Unterstützung einer aktiven und organisierten Zivilgesellschaft.

(3) Zu diesen Maßnahmen gehören unter anderem auch die Unterstützung von Vermittlungs-, Verhandlungs- und Versöhnungsbemühungen, der effizienten regionalen Verwaltung gemeinsamer knapper natürlicher Ressourcen, der Entlassung ehemaliger Kriegsteilnehmer aus dem Wehrdienst und ihrer Wiedereingliederung in die Gesellschaft und der Behandlung des Problems der Kindersoldaten sowie geeigneter Maßnahmen zur Begrenzung der Rüstungsausgaben und des Handels mit Rüstungsgütern auf ein verantwortbares Niveau, unter anderem durch Unterstützung der Förderung und Anwendung vereinbarter Standards und Verhaltenskodizes. Besondere Aufmerksamkeit gilt in diesem Zusammenhang der Bekämpfung der Antipersonenminen und dem Umgang mit der übermäßigen und unkontrollierten Verbreitung und Anhäufung von Kleinwaffen und leichten Waffen und dem übermäßigen und unkontrollierten illegalen Handel mit diesen Waffen.

…“

6. Nach den Art. 6 bis 10 („Durchführungs- und Verwaltungsverfahren") des Anhangs IV des Cotonou-Abkommens wurden in einem am 19. Februar 2003 von der Kommission einerseits und der Wirtschaftsgemeinschaft westafrikanischer Staaten (Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest bzw. Economic Community of West African States, im Folgenden: ECOWAS) [6] und der Westafrikanischen Wirtschafts- und Währungsunion (Union Économique et Monétaire Ouest-Africaine, UEMOA) andererseits unterzeichneten Dokument eine regionale Förderstrategie und ein regionales Richtprogramm aufgestellt.

7. In diesem Dokument wird in Sektion 2.3.1 („Sicherheit und Konfliktprävention") „die Bedeutung der Kontrolle des Handels mit leichten Waffen" hervorgehoben und darauf hingewiesen, dass „auf diesem Gebiet ein Moratorium für die Ausfuhr und die Einfuhr besteht, das von den Vereinten Nationen ... unterstützt wird". In Sektion 6.4.1 („Förderung einer regionalen Politik der Konfliktprävention und der verantwortungsvollen Staatsführung") dieses Dokuments wird erklärt, dass zusätzlich zu der Unterstützung der Vereinten Nationen bei der Verwirklichung der vorrangigen Maßnahmen des Aktionsprogramms Unterstützung bei der Durchführung des Moratoriums für die Einfuhr, die Ausfuhr und die Herstellung von leichten Waffen geleistet werden soll.

8. Auf Ersuchen der ECOWAS begann die Kommission im Jahr 2004 mit der Vorbereitung eines Vorschlags zur Finanzierung der Maßnahmen zur Konfliktprävention und Friedenskonsolidierung. Nach Angabe der Kommission werden die Mittel im Rahmen dieser Finanzierung überwiegend dem Programm der ECOWAS zur Kontrolle der leichten Waffen zugeteilt.

B — *Die streitige Gemeinsame Aktion*

9. Am 12 Juli 2002 erließ der Rat der Europäischen Union die streitige Gemeinsame Aktion, mit der die Gemeinsame Aktion 1999/34/GASP des Rates vom 17. Dezember 1998 betreffend den Beitrag der Europäischen Union zur Bekämpfung der destabilisierenden Anhäufung und Verbreitung von Kleinwaffen und leichten Waffen [7] aufgehoben und ersetzt wurde. Hinsichtlich ihres sachlichen Anwendungsbereichs bezieht die streitige Gemeinsame Aktion gegebenenfalls die Munition für Kleinwaffen und leichte Waffen ein und übernimmt zum einen in ihrem Anhang die Liste der Waffen des Anhangs der Gemeinsamen Aktion 1999/34/GASP [8] und zum anderen in ihrem

6 — Diese 1975 gegründete regionale Organisation hat die Zusammenarbeit und die Integration der westafrikanischen Staaten zum Ziel. Sie hat derzeit 15 Mitgliedstaaten, nämlich die Republik Benin, Burkina Faso, die Republik Côte d'Ivoire, die Republik Gambia, die Republik Ghana, die Republik Guinea, die Republik Guinea-Bissau, die Republik Kap Verde, die Republik Liberia, die Republik Mali, die Republik Niger, die Bundesrepublik Nigeria, die Republik Senegal, die Republik Sierra Leone und die Republik Togo. Die Islamische Republik Mauretanien hat diese Organisation im Jahr 2002 verlassen. Vgl. http://www.ecowas.int/.

7 — ABl. 1999, L 9, S. 1.

8 — Im Anhang der streitigen Gemeinsamen Aktion sind die Kleinwaffen und leichten Waffen, für die sie gilt, unbeschadet künftiger international vereinbarter Definitionen dieser Waffen aufgeführt. Bei den Erstgenannten handelt es sich um „[s]peziell zu militärischen Zwecken bestimmte Kleinwaffen und Zubehör", nämlich Maschinengewehre, Maschinenpistolen, vollautomatische Gewehre, halbautomatische Gewehre und Schalldämpfer; bei den Letztgenannten handelt es sich um „[v]on einer Person oder Mannschaften tragbare leichte Waffen", nämlich Kanonen, Haubitzen und Mörser, Granatenabschussgeräte, Panzerabwehrwaffen, Panzerabwehr-Raketensysteme und Abschussgeräte sowie Flugabwehr-Raketensysteme.

verfügenden Teil deren Sprachregelung, wonach „Kleinwaffen und leichte Waffen“ als „Kleinwaffen“ bezeichnet werden.

10. Nach Art. 1 Abs. 1 der streitigen Gemeinsamen Aktion bestehen deren Ziele darin,

„— die destabilisierende Anhäufung und Verbreitung von Kleinwaffen zu bekämpfen und dazu beizutragen, dass diesen ein Ende gesetzt wird;

— einen Beitrag dazu zu leisten, dass die bestehende Anhäufung dieser Waffen auf ein Niveau, das mit den legitimen Sicherheitserfordernissen der Staaten in Einklang steht, verringert wird, und

— zur Lösung der Probleme, die durch die Anhäufung dieser Waffen verursacht werden, beizutragen“.

11. In Titel I („Grundsätze betreffend die Aspekte der Prävention und der Reaktion“) der streitigen Gemeinsamen Aktion ist festgelegt, über welche Grundsätze und Ziele die Union in den zuständigen regionalen und internationalen Gremien Konsens anstrebt. Hierzu sind in diesem Titel die Grundsätze und Maßnahmen aufgezählt, deren Anwendung dazu dient, eine weitere destabilisierende Anhäufung von Kleinwaffen zu verhindern (Art. 3) und die vorhandene Anhäufung von Kleinwaffen und dazugehöriger Munition zu verringern (Art. 4).

12. Zu den Grundsätzen und Maßnahmen, deren Anwendung dazu dient, eine weitere destabilisierende Anhäufung von Kleinwaffen zu verhindern, gehören nach Art. 3 des Titels I Verpflichtungen aller auf dem Gebiet der Herstellung, der Ausfuhr, der Einfuhr und des Besitzes solcher Waffen betroffenen Länder, die Aufstellung und Führung einzelstaatlicher Register der nationalen Waffenbestände sowie die Einführung einer restriktiven einzelstaatlichen Waffengesetzgebung.

13. Zu den Grundsätzen und Maßnahmen, deren Anwendung dazu dient, die vorhandene Anhäufung von Kleinwaffen und dazugehöriger Munition zu verringern, gehören nach Art. 4 des Titels I die Unterstützung für Staaten, die um Hilfe bei der Kontrolle oder der Beseitigung überschüssiger Kleinwaffenbestände und der dazugehörigen Munition in ihrem Hoheitsgebiet ersuchen, die Förderung vertrauensbildender Maßnahmen und Anreize für die freiwillige Abgabe überschüssiger Kleinwaffenbestände oder illegal gehaltener Kleinwaffen sowie der dazugehörigen Munition.

14. Titel II („Beitrag der Union zu spezifischen Aktionen“) der streitigen Gemeinsamen Aktion sieht u. a. finanzielle und technische Unterstützung für Programme und Vorhaben vor, mit denen ein direkter, erkennbarer Beitrag zu den in Titel I genannten Grundsätzen und Maßnahmen geleistet wird.

15. Nach Art. 6 Abs. 2 des Titels II berücksichtigt die Union bei solchen Unterstützungsleistungen insbesondere die vom Empfängerland eingegangene Verpflichtung, den in Artikel 3 der streitigen Gemeinsamen Aktion niedergelegten Grundsätzen nachzukommen, die Achtung der Menschenrechte in diesem Staat, die Einhaltung des humanitären Völkerrechts und den Schutz der Rechtsstaatlichkeit in diesem Staat wie auch die Erfüllung seiner internationalen Verpflichtungen, insbesondere hinsichtlich bestehender Friedensverträge und internationaler Rüstungskontrollvereinbarungen.

16. Art. 8 des Titels II sieht Folgendes vor:

„Der Rat nimmt die Absicht der Kommission zur Kenntnis, auf die Erreichung der Ziele und Prioritäten dieser Gemeinsamen Aktion gegebenenfalls durch entsprechende Gemeinschaftsmaßnahmen hinzuarbeiten.“

17. Art. 9 Abs. 1 des Titels II bestimmt:

„Der Rat und die Kommission sind dafür verantwortlich, die Kohärenz der Tätigkeiten der Union im Bereich der Kleinwaffen, insbesondere hinsichtlich ihrer Entwicklungspolitiken sicherzustellen. Zu diesem Zweck unterbreiten die Mitgliedstaaten und die Kommission den zuständigen Ratsgremien alle einschlägigen Informationen. Der Rat und die Kommission tragen gemäß ihren Befugnissen Sorge für die Durchführung ihrer jeweiligen Aktionen.“

C — *Der angefochtene Beschluss*

18. Am 2. Dezember 2004 erließ der Rat den angefochtenen Beschluss, durch den die streitige Gemeinsame Aktion im Hinblick auf einen Beitrag der Europäischen Union an die ECOWAS im Rahmen des Moratoriums über leichte Waffen und Kleinwaffen [9] umgesetzt wird. Als Rechtsgrundlage wird in dem angefochtenen Beschluss auf die streitige Gemeinsame Aktion, insbesondere deren Art. 3 sowie Art. 23 Abs. 2 EU, verwiesen.

9 — Dieses Moratorium wurde von den Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten der ECOWAS bei der Gipfelkonferenz von Abuja am 30. und 31. Oktober 1998 für eine Dauer von drei Jahren feierlich erklärt und im Jahr 2001 um weitere drei Jahre verlängert. Der Text der „Déclaration de moratoire sur les transferts et la fabrication d'armes légères en Afrique de l'Ouest“ [Erklärung eines Moratoriums über den Handel mit und die Herstellung von leichten Waffen in Westafrika] ist unter folgender Internet-Adresse zu finden: http://www.grip.org/bdg/g1650.html.

19. Die Erwägungsgründe des angefochtenen Beschlusses lauten wie folgt:

„(1) Die übermäßige und unkontrollierte Anhäufung und Verbreitung von leichten Waffen und Kleinwaffen stellt eine Gefahr für den Frieden und die Sicherheit dar und verringert die Aussichten auf eine nachhaltige Entwicklung; dies ist insbesondere in Westafrika der Fall.

(2) Zur Erreichung der in Artikel 1 der [streitigen Gemeinsamen Aktion] genannten Ziele beabsichtigt die Europäische Union, sich im Rahmen der zuständigen internationalen Gremien für vertrauensbildende Maßnahmen einzusetzen. Der vorliegende Beschluss dient dazu, diese Gemeinsame Aktion umzusetzen.

(3) Die Europäische Union ist der Auffassung, dass eine finanzielle und technische Unterstützung dazu beitragen könnte, die Initiative der [ECOWAS] im Bereich leichte Waffen und Kleinwaffen zu stabilisieren.

(4) Die Europäische Union beabsichtigt daher, der ECOWAS finanzielle und technische Unterstützung nach Maßgabe des Titels II der [streitigen Gemeinsamen Aktion] zukommen zu lassen."

20. Nach Art. 1 des angefochtenen Beschlusses trägt die Europäische Union zur Umsetzung von Projekten im Rahmen des ECOWAS-Moratoriums für die Einfuhr, Ausfuhr und die Herstellung von leichten Waffen und Kleinwaffen bei. Zu diesem Zweck leistet die Europäische Union finanzielle und technische Unterstützung, um innerhalb des Technischen Sekretariats der ECOWAS eine Abteilung für leichte Waffen einzurichten und um das Moratorium in ein Übereinkommen über leichte Waffen und Kleinwaffen zwischen den ECOWAS-Staaten umzuwandeln.

21. Art. 3 des angefochtenen Beschlusses bestimmt:

„Die finanzielle Umsetzung dieses Beschlusses obliegt der Kommission. Dazu schließt sie mit der ECOWAS ein Finanzierungsabkommen über die Bedingungen für die Verwendung des Beitrags der Europäischen Union, der in Form einer nicht rückzahlbaren Hilfe gewährt wird …"

22. Art. 4 Abs. 2 des angefochtenen Beschlusses lautet:

„Der Vorsitz und die Kommission unterbreiten den zuständigen Ratsgremien nach

Artikel 9 Absatz 1 der [streitigen Gemeinsamen Aktion] regelmäßig Berichte über die Kohärenz der Maßnahmen der Europäischen Union im Bereich der leichten Waffen und Kleinwaffen unter besonderer Berücksichtigung ihrer Entwicklungspolitiken. Die Kommission berichtet insbesondere über die in Artikel 3 Satz 1 genannten Aspekte. Die diesbezüglichen Informationen sind vor allem auf Berichte zu stützen, die von der ECOWAS im Rahmen ihrer vertraglichen Beziehungen zur Kommission regelmäßig vorzulegen sind."

23. Bei Erlass des angefochtenen Beschlusses gab die Kommission folgende Erklärung ab:

„Nach Auffassung der Kommission wäre es ratsam gewesen, von der Annahme dieser Gemeinsamen Aktion abzusehen und das Projekt vielmehr im Rahmen des Cotonou-Abkommens aus Mitteln des 9. [Europäischen Entwicklungsfonds (EEF)] zu finanzieren. Diese Sichtweise wird eindeutig erhärtet durch Artikel 11 Absatz 3 des Cotonou-Abkommens, wo die Bekämpfung der Anhäufung von Kleinwaffen und leichten Waffen als förderungswürdige Aktivität genannt wird. Diese Auffassung wird auch bestätigt durch die Anmerkung zu der einschlägigen GASP-Haushaltslinie (19 03 02) im Haushaltsplan 2004, die eine GASP-Finanzierung von Projekten ausschließt, wenn sie durch die Bestimmungen des Cotonou- Abkommens bereits abgedeckt sind.

Die Gemeinsame Aktion, die nun im Rahmen der GASP finanziert werden soll, wäre im Rahmen des 9. EEF förderungswürdig gewesen und hätte voll im Einklang mit dem regionalen Richtprogramm in Zusammenarbeit mit ECOWAS gestanden. Dies wird dadurch veranschaulicht, dass die Kommission bereits einen Finanzvorschlag für einen Richtbetrag von 1,5 Mio. Euro zur Unterstützung der Durchführung des ECOWAS-Moratoriums über Kleinwaffen und leichte Waffen vorbereitet.

Schließlich fällt die Gemeinsame Aktion in den Bereich der gemischten Zuständigkeit, in dem die Entwicklungspolitik der Gemeinschaft und das Cotonou-Abkommen angesiedelt sind. Solche Bereiche gemischter Zuständigkeit sind durch Artikel 47 [EU] ebenso geschützt wie die Bereiche ausschließlicher Gemeinschaftszuständigkeit; sonst würde Artikel 47 weitgehend seines Sinns beraubt. Die Kommission behält sich in dieser Sache ihre Rechte vor." [10]

III — Anträge der Beteiligten und Verfahren vor dem Gerichtshof

24. Die Kommission beantragt,

— den angefochtenen Beschluss für nichtig zu erklären;

10 — Dok. Nr. 15236/04 PESC 1039 vom 25. November 2004.

— festzustellen, dass die streitige Gemeinsame Aktion, insbesondere ihr Titel II, rechtswidrig und damit unanwendbar ist.

25. Der Rat beantragt,

— den Antrag auf Nichtigerklärung des angefochtenen Beschlusses als unbegründet zurückzuweisen;

— den Antrag der Kommission auf Feststellung der Unanwendbarkeit der streitigen Gemeinsamen Aktion als unzulässig, hilfsweise als unbegründet zurückzuweisen;

— der Kommission die Kosten aufzuerlegen.

26. Mit Beschluss des Präsidenten des Gerichtshofs vom 7. September 2005 ist das Europäische Parlament als Streithelfer zur Unterstützung der Anträge der Kommission zugelassen worden.

27. Mit Beschluss des Präsidenten des Gerichtshofs vom selben Tag sind das Königreich Spanien, die Französische Republik, das Königreich der Niederlande, das Königreich Schweden und das Vereinigte Königreich Großbritannien und Nordirland als Streithelfer zur Unterstützung der Anträge des Rates zugelassen worden. Ferner ist mit Beschluss des Präsidenten des Gerichtshofs vom 12. September 2005 das Königreich Dänemark als Streithelfer ebenfalls zur Unterstützung der Anträge des Rates zugelassen worden.

28. Die Kommission und der Rat sowie die in der vorliegenden Rechtssache zugelassenen Streithelfer haben in der Sitzung vom 5. Dezember 2006 mündlich verhandelt, mit Ausnahme des Königreichs der Niederlande, das nicht vertreten war.

IV — Beurteilung

A — *Zur Zulässigkeit*

1. Zur Zulässigkeit des Antrags auf Nichtigerklärung des angefochtenen Beschlusses

29. Es steht außer Zweifel — und wird im Übrigen weder vom Rat noch von seinen Streithelfern bestritten —, dass der Antrag auf Nichtigerklärung des angefochtenen

Beschlusses zulässig ist, soweit er die Feststellung zum Ziel hat, dass die vom Rat im Rahmen des Titels V („Bestimmungen über die [GASP]“) des EU-Vertrags erlassene Handlung in die Zuständigkeiten der Europäischen Gemeinschaft auf dem Gebiet der Entwicklungszusammenarbeit eingreifen würde.

30. Auch wenn der angefochtene Beschluss, der auf Art. 23 EU und die nach Titel V des EU-Vertrags erlassene streitige Gemeinsame Aktion gestützt ist, grundsätzlich nicht der gerichtlichen Kontrolle nach Art. 230 EG unterliegt, ist nämlich daran zu erinnern, dass nach Art. 46 Buchst. f EU die Bestimmungen des EG-Vertrags betreffend die Zuständigkeit des Gerichtshofs und die Ausübung dieser Zuständigkeit u. a. für Art. 47 EU gelten, der vorsieht, *dass der EU-Vertrag den EG-Vertrag unberührt lässt*.

31. Ebenso wie dies aus den Art. 46 Buchst. f EU und Art. 47 EU für die gerichtliche Kontrolle von Handlungen des Rates, die auf den heutigen Titel VI des EU-Vertrags (dritter Pfeiler) gestützt sind, abgeleitet wurde, hat also der Gerichtshof darüber zu wachen, dass die Handlungen, von denen der Rat behauptet, sie fielen unter den Titel V des EU-Vertrags, nicht in die Zuständigkeiten eingreifen, die die Bestimmungen des EG-Vertrags der Gemeinschaft zuweisen [11].

11 — Vgl. Urteile vom 12. Mai 1998, Kommission/Rat (C-170/96, Slg. 1998, I-2763, Randnr. 16), und vom 13. September 2005, Kommission/Rat (C-176/03, Slg. I-7879, Randnr. 39).

2. Zur Zulässigkeit der Rechtswidrigkeitseinrede gegen die streitige Gemeinsame Aktion

a) Vorbringen der Beteiligten

32. Nach Auffassung des Rates, unterstützt von der spanischen Regierung und der Regierung des Vereinigten Königreichs, ist die Einrede der Rechtswidrigkeit unzulässig, weil zum einen der Gerichtshof nicht zuständig sei, über die Rechtmäßigkeit einer unter die GASP fallenden Handlung zu entscheiden, und weil es zum anderen einem privilegierten Kläger wie der Kommission verwehrt sei, die Rechtswidrigkeit einer Handlung geltend zu machen, deren Nichtigerklärung er im Wege einer Klage nach Art. 230 EG unmittelbar hätte beantragen können.

33. In ihrer Erwiderung und in ihren schriftlichen Stellungnahmen zu den Streithilfeschriftsätzen der spanischen Regierung und der Regierung des Vereinigten Königreichs weist die Kommission die Einwände gegen die Zulässigkeit der Rechtswidrigkeitseinrede zurück. Erstens sei diese lediglich im Licht von Art. 47 EU erhoben worden, d. h., sie sei auf die gleichen Gründen gestützt wie ihr Hauptantrag auf Nichtigerklärung des angefochtenen Beschlusses, und zweitens könnten privilegierte Kläger die Rechtswidrigkeit einer Norm geltend machen, wenn sie

bei deren konkreter Anwendung nach Ablauf der in Artikel 230 Absatz 5 EG vorgesehenen Frist für die Erhebung einer Nichtigkeitsklage gegen diese Handlung voll zu Tage trete.

b) Beurteilung

34. Ich möchte vorausschicken, dass ich es für geboten gehalten habe, die Zulässigkeit der Rechtswidrigkeitseinrede gegen die streitige Gemeinsame Aktion an dieser Stelle meiner Ausführungen zu prüfen, weil sich meines Erachtens die Frage der Rechtmäßigkeit des angefochtenen Beschlusses sachlich nicht getrennt von der der Rechtmäßigkeit der streitigen Gemeinsamen Aktion beurteilen lässt.

35. Die vom Rat, von der spanischen Regierung und der Regierung des Vereinigten Königreichs erhobene Unzulässigkeitsrüge wirft im Wesentlichen in zweierlei Hinsicht Fragen auf. Zum einen, ob im Rahmen des EG-Vertrags ein sogenannter privilegierter Kläger die Rechtswidrigkeit einer Handlung geltend machen kann, wenn feststeht, dass er diese unmittelbar nach Art. 230 EG hätte anfechten können. Zum anderen, für den Fall, dass diese Frage zumindest teilweise bejaht wird, ob diese Lösung auf die Situation übertragen werden kann, in der, wie hier, die Handlung, deren Rechtswidrigkeit geltend gemacht wird, nach dem Titel V des EU-Vertrags erlassen wurde. Diese beiden Fragen werde ich jetzt der Reihe nach prüfen.

i) Zur Zulässigkeit einer von einem privilegierten Kläger nach Art. 241 EG gegen eine Verordnung erhobenen Rechtswidrigkeitseinrede

36. Es ist daran zu erinnern, dass nach Art. 241 EG *ungeachtet* des Ablaufs der in Art. 230 Abs. 5 EG genannten Frist *jede Partei* in einem Rechtsstreit, in dem es auf die Geltung einer vom Parlament und vom Rat gemeinsam erlassenen *Verordnung* oder einer Verordnung des Rates, der Kommission oder der Europäischen Zentralbank ankommt, vor dem Gerichtshof die Unanwendbarkeit dieser Verordnung aus den in Art. 230 Abs. 2 EG genannten Gründen geltend machen kann [12].

37. Was die Rechtsnatur der fraglichen Handlung angeht, kann jedoch nach der Rechtsprechung die Einrede der Rechtswidrigkeit nicht auf Rechtshandlungen in der Form einer Verordnung im Sinne von Artikel 241 EG beschränkt werden; vielmehr wird unter weiter Auslegung dieses Artikels auf den Inhalt der Handlung, deren Rechtswidrigkeit geltend gemacht wird, abgestellt und verlangt, dass sie „allgemein“ sein muss [13].

12 — Hervorhebung nur hier.

13 — Urteil vom 6. März 1979, Simmenthal/Kommission (92/78, Slg. 1979, 777, Randnrn. 40 und 41). Vgl. außerdem Urteile des Gerichts vom 26. Oktober 1993, Reinarz/Kommission (T-6/92 und T-52/92, Slg. 1993, II-1047, Randnr. 56), und vom 2. Oktober 2001, Martinez u. a./Parlament (T-222/99, T-327/99 und T-329/99, Slg. 2001, II-2823, Randnr. 134).

38. Aus dieser Klarstellung ergibt sich bereits als erste Konsequenz, dass es jedem, also auch einem privilegierten Kläger, verwehrt ist, die Rechtswidrigkeit von Entscheidungen geltend zu machen, die förmlich an ihn gerichtet sind und die er nicht innerhalb der in Art. 230 Abs. 5 EG vorgesehenen Frist unmittelbar angefochten hat [14], abgesehen von dem — hier jedenfalls nicht vorliegenden — Fall, dass die Handlung mit besonders schweren und offensichtlichen Fehlern behaftet wäre, so dass sie als inexistenter Rechtsakt qualifiziert werden könnte [15].

39. Was den persönlichen Anwendungsbereich von Art. 241 EG angeht, so hat sich, obwohl seinem Wortlaut nach *jede Partei* die Unanwendbarkeit einer Verordnung — verstanden als „allgemeiner" Rechtsakt — *ungeachtet* des Ablaufs der in Artikel 230 EG vorgesehenen Klagefrist inzident geltend machen kann, die Problematik der Zulässigkeit einer von einem privilegierten Kläger, wie etwa einem Gemeinschaftsorgan oder einem Mitgliedstaat, nach Art. 241 EG erhobenen Rechtswidrigkeitseinrede in den letzten Jahrzehnten doch mehrmals gestellt.

40. Dass diese Frage immer wieder auftaucht, scheint zum Teil daran zu liegen, dass der Gerichtshof es wiederholt abgelehnt hat, über die Zulässigkeit von Rechtswidrigkeitseinreden, die privilegierte Kläger gegen Gemeinschaftsverordnungen, sei es im Rahmen einer Nichtigkeitsklage gegen eine auf die betreffende Verordnung gestützte Handlung, sei als Verteidigung gegen den Vorwurf eines Verstoßes gegen eine Verordnung erhoben, zu entscheiden [16], entgegen den Vorschlägen mehrerer seiner Generalanwälte, die sich im Wesentlichen unter Hinweis auf den Wortlaut des Art. 241 EG für die Zulässigkeit solcher Inzidentanträge ausgesprochen hatten [17].

41. Der Gerichtshof hat zwar in einigen dieser Rechtssachen die gegen die fraglichen

14 — Vgl. für privilegierte Kläger Urteile vom 12. Oktober 1978, Kommission/Belgien (156/77, Slg. 1978, 1881, Randnr. 21), vom 30. Juni 1988, Kommission/Griechenland (226/87, Slg. 1988, 3611, Randnr. 14), vom 10. Juni 1993, Kommission/Griechenland (C-183/91, Slg. 1993, I-3131, Randnr. 10), und vom 29. Juni 1995, Spanien/Kommission (C-135/93, Slg. 1995, I-1651, Randnrn. 16 und 17). Auf dem Gebiet der staatlichen Beihilfen war es nach Auffassung des Gemeinschaftsrichters dem Empfänger einer individuellen Beihilfe verwehrt, die Rechtswidrigkeit einer die Unvereinbarkeit dieser Beihilfe feststellenden Entscheidung der Kommission geltend zu machen, die zwar nicht förmlich an ihn gerichtet war, gegen die er aber zweifellos Nichtigkeitsklage hätte erheben können: vgl. zum Fall einer vor einem nationalen Gericht erhobenen Einrede (hier ist Art. 241 EG nicht anwendbar), Urteil vom 9. März 1994, TWD Textilwerke Deggendorf (C-188/92, Slg. 1994, I-833, Randnrn. 17 und 18) und zum Fall einer vor dem Gemeinschaftsrichter erhobenen Einrede, Urteil des Gerichts vom 13. September 1995, TWD/Kommission (T-244/93 und T-486/93, Slg. 1995, II-2265, Randnr. 103).

15 — Vgl. Urteil vom 30. Juni 1988, Kommission/Griechenland (Randnr. 16 und die dort zitierte Rechtsprechung).

16 — Vgl. Urteile vom 13. Juli 1966, Italien/Rat und Kommission (32/65, Slg. 1966, 458), vom 18. September 1986, Kommission/Deutschland (116/82, Slg. 1986, 2519), vom 12. Februar 1987, Frankreich/Kommission (181/85, Slg. 1987, 689, Randnr. 31), vom 27. September 1988, Griechenland/Rat (204/86, Slg. 1988, 5323), vom 25. Juli 1991, Kommission/Spanien (C-258/89, Slg. 1991, I-3977), und vom 18. September 2003, Griechenland/Kommission (C-331/00, Slg. 2003, I-9085). In dieser Rechtssache war jedoch nicht völlig klar, ob Griechenland die Einrede der Rechtswidrigkeit erhoben hatte (vgl. Nr. 114 der Schlussanträge von Generalanwalt Tizzano).

17 — Vgl. Schlussanträge von Generalanwalt Roemer in der Rechtssache Italien/Rat und Kommission, Slg. 1987, 458; Schlussanträge von Generalanwalt Gordon Slynn in der Rechtssache Frankreich/Kommission, Slg. 1987, 703; Nr. 6 der Schlussanträge von Generalanwalt Mancini in der Rechtssache Griechenland/Rat und Nrn. 23 bis 32 der Schlussanträge von Generalanwalt Darmon in der Rechtssache Kommission/Spanien.

Verordnungen erhobenen Rechtswidrigkeitseinreden materiellrechtlich geprüft [18], wobei ihm Anhaltspunkte für die Zulässigkeit der erhobenen Rechtswidrigkeitseinreden vorlagen [19], doch führte die Weigerung, ausdrücklich über diese Zulässigkeit zu entscheiden, zu verschiedenen Fragestellungen, die vermutlich auch der Grund dafür waren, dass Generalanwalt Jacobs in seinen Schlussanträgen vom 3. Oktober 2002 in der Rechtssache Kommission/EZB [20] — auf die ich noch zurückkommen werde — zögerte, zu der Frage einen „endgültigen Standpunkt" zu formulieren [21].

42. Der Streit scheint außerdem durch eine Auslegung e contrario der Begründung verschiedener Urteile angefacht worden zu sein, in denen der Gemeinschaftsrichter feststellte, dass Artikel 241 EG Ausdruck eines allgemeinen Grundsatzes ist, der jeder Partei das Recht gewährleistet, inzident die Gültigkeit von Verordnungen oder „allgemeinen" Rechtshandlungen der Gemeinschaft zu bestreiten, *falls* die Partei nicht das Recht hatte, gemäß Artikel 230 EG unmittelbar gegen diese Rechtshandlung zu klagen [22].

43. Durch diese Begründung wurde somit die Befugnis, die Inzidentkontrolle einer Verordnung zu veranlassen, scheinbar an das Fehlen der Möglichkeit, auf Nichtigerklärung einer solchen Handlung zu klagen, geknüpft.

44. Im Übrigen ist hervorzuheben, dass der Rat und die spanische Regierung ihre Rüge, die von der Kommission gegen die streitige Gemeinsame Aktion erhobene Rechtswidrigkeitseinrede sei unzulässig, auf diesen Gedankengang stützen.

45. Zudem wurde der Meinungsstreit bestimmt nicht durch das Urteil Nachi Europe beigelegt, das auf dem komplexen Gebiet der Antidumpingzölle verkündet wurde und in dem der Gerichtshof befand, dass ein Unternehmen, das zweifellos zur Erhebung einer Klage vor dem Gemeinschaftsrichter befugt war, um die

18 — So geschehen in den Urteilen Kommission/Deutschland (Randnr. 8), Frankreich/Kommission (Randnrn. 4, 5 und 31), Griechenland/Rat (Randnr. 11) und Griechenland/Kommission (Randnr. 97). In der Rechtssache Italien/Rat und Kommission hat der Gerichtshof die Rechtswidrigkeitseinrede als unzulässig zurückgewiesen, weil zwischen der Verordnung, deren Rechtswidrigkeit geltend gemacht wurde, und der angefochtenen Handlung kein Zusammenhang bestand; in der Rechtssache Kommission/Spanien umging der Gerichtshof die verfahrensrechtliche Schwierigkeit, indem er feststellte (Randnr. 6 des Urteils), dass das Verteidigungsvorbringen der spanischen Regierung nicht die fragliche Verordnung also solche betreffe, sondern deren Auslegung durch die Kommission im Vertragsverletzungsverfahren.

19 — In der Rechtssache Kommission/Deutschland war diesem verfahrensrechtlichen Problem allerdings keine besondere Aufmerksamkeit gewidmet worden, während in der Rechtssache Griechenland/Kommission Generalanwalt Tizzano in Nr. 114 seiner Schlussanträge vorgeschlagen hatte, die Rechtswidrigkeitseinrede als unzulässig zurückzuweisen, weil die griechische Regierung die fragliche Verordnung nicht innerhalb der Fristen des Art. 230 EG angegriffen hatte.

20 — Urteil vom 10. Juli 2003, Kommission/EZB (C-11/00, Slg. 2003, I-7147).

21 — Nrn. 100 und 190 der Schlussanträge in der Rechtssache Kommission/EZB.

22 — Vgl. Urteil Simmenthal/Kommission (Randnr. 39). Vgl. außerdem Urteile des Gerichts Martinez u. a./Parlament (Randnr. 133) und vom 10. April 2003, Alessandrini u. a./Kommission (T-93/00 und T-46/01, Slg. 2003, II-1635, Randnr. 76) (Hervorhebung nur hier).

Nichtigerklärung einer Gemeinschaftsverordnung zur Festsetzung von Antidumpingzöllen zu erwirken, in einem Rechtsstreit vor einem nationalen Gericht nicht inzident aus Gründen der Rechtssicherheit die Gültigkeit dieser Verordnung in Frage stellen konnte [23].

46. Die Begründung dieser Lösung beruht zwar auch auf der hybriden Rechtsnatur dieser Art von Verordnungen, nämlich als normative Handlung und zugleich als Handlung, die bestimmte Wirtschaftsteilnehmer unmittelbar und individuell betreffen kann [24], doch konnten der Rückgriff auf die im Urteil Simmenthal/Kommission [25] entwickelte, oben in Randnr. 42 angeführte Formulierung und deren Übertragung auf den Fall einer Gemeinschaftsverordnung sowie der Umstand, dass die Begründung des Gerichtshofs nicht auf die Besonderheit der Antidumping-Verordnungen beschränkt zu sein scheint, mit dazu beitragen, dass Zweifel blieben, wie im Rahmen der förmlichen Anwendung von Art. 241 EG mit einer Rechtswidrigkeitseinrede verfahren wird, die ein privilegierter Kläger vor dem Gerichtshof erhebt.

47. Der Gerichtshof hat jedoch im Urteil Kommission/EZB wichtige Hinweise dafür gegeben, dass ein privilegierter Kläger vor dem Gerichtshof zulässigerweise im Wege der Rechtswidrigkeitseinrede die Unanwendbarkeit einer Verordnung, die allgemeinen oder normativen Charakter hat, geltend machen kann.

48. In dieser Rechtssache beantragte die Kommission die Nichtigerklärung eines Beschlusses der EZB über Betrugsbekämpfung wegen Verstoßes gegen die Verordnung (EG) Nr. 1073/1999 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Mai 1999 über die Untersuchungen des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF) [26]. Die EZB machte zur Verteidigung gegen die Nichtigkeitsklage u. a. geltend, dass die Verordnung Nr. 1073/1999 rechtswidrig und nach Art. 241 EG für unanwendbar zu erklären sei, da sie unter Verletzung mehrerer Vertragsbestimmungen, u. a. des Art. 105 Abs. 4 EG über die Anhörung der EZB, ergangen sei. Die Kommission hielt dieses Verteidigungsvorbringen für unzulässig, da die EZB nicht die Rechtswidrigkeit einer Handlung einwenden könne, deren Nichtigerklärung sie nach Art. 230 EG hätte beantragen können.

49. Der Gerichtshof wies zunächst darauf hin, dass es zum einen dem Adressaten einer Einzelfallentscheidung verwehrt ist, deren Rechtswidrigkeit geltend zu machen,

23 — Urteil vom 15. Februar 2001, Nachi Europe (C-239/99, Slg. 2001, I-1197, Randnrn. 37 und 38).

24 — Ebd. (Randnr. 37 a. E.).

25 — Randnr. 39.

26 — ABl. L 136, S. 1.

und dass zum anderen eine Gemeinschaftsverordnung nach dem Urteil Nachi Europe einem Einzelnen gegenüber bestandskräftig werden kann, sofern sie im Verhältnis zu ihm als Einzelfallentscheidung anzusehen ist und er sie zweifellos nach Artikel 230 EG hätte anfechten können [27], und führte dann Folgendes aus: „Diese Grundsätze beeinträchtigen jedoch *in keiner Weise* die Regel, die in Artikel 241 EG aufgestellt ist, nach dessen *Wortlaut* jede Partei in einem Rechtsstreit, bei dem es auf die Geltung einer von dieser Bestimmung erfassten Verordnung ankommt, vor dem Gerichtshof die Unanwendbarkeit dieser Verordnung aus den in Artikel 230 Absatz 2 EG genannten Gründen geltend machen kann." [28] Da in dieser Rechtssache der „normative Charakter" der Verordnung Nr. 1073/1999 nicht in Frage gestellt und nicht vorgetragen worden war, dass diese Verordnung mit einer Entscheidung gleichzusetzen sei, die in diesem Fall an die EZB gerichtet gewesen wäre [29], hat der Gerichtshof die von der Kommission erhobene Rüge der Unzulässigkeit zurückgewiesen und die Begründetheit der Rechtswidrigkeitseinrede der EZB geprüft.

50. Dadurch, dass der Gerichtshof allein aufgrund des Wortlauts von Art. 241 EG anerkannte, dass jede Partei berechtigt ist, inzident die Unanwendbarkeit einer Verordnung mit „normativem Charakter" geltend zu machen, billigte er dieses Mal explizit den oben dargelegten Standpunkt mehrerer seiner Generalanwälte.

51. Falls nach dem Urteil Kommission/EZB etwa noch ein Zweifel bestehen sollte, ob die dort gefundene Lösung zur Zulässigkeit der Rechtswidrigkeitseinrede der EZB auf alle privilegierten Kläger übertragbar ist, weil die EZB nach Art. 230 Abs. 3 EG nur für die Wahrung ihrer Rechte Aktivlegitimation besitzt, lassen sich dafür zusätzlich zur Begründung dieses Urteils noch der Wortlaut und die Logik als Argument anführen.

52. Nach Art. 241 EG kann nämlich jede Partei in einem Rechtstreit, in dem es auf eine Verordnung ankommt, deren Unanwendbarkeit „*ungeachtet* des Ablaufs der in Artikel 230 Absatz 5 [EG] genannten Frist" [30] geltend machen.

53. Es wäre jedoch kaum überzeugend, die Befugnis zur Geltendmachung der Rechtswidrigkeit einer Verordnung den Parteien vorzubehalten, die keine Nichtigkeitsklage erheben konnten, wenn nach dem Wortlaut von Art. 241 EG diese Einrede „ungeachtet" des Ablaufs der Frist für die Erhebung einer Nichtigkeitsklage möglich ist [31].

27 — Vgl. Randnrn. 74 und 75 des Urteils.

28 — Randnr. 76 des Urteils (Hervorhebung nur hier).

29 — Randnr. 77 des Urteils.

30 — Hervorhebung nur hier.

31 — Vgl. in diesem Sinne die Schlussanträge von Generalanwalt Darmon (Nr. 25).

54. Art. 241 EG eröffnet daher den privilegierten Klägern unbestreitbar die Möglichkeit, inzident die Rechtswidrigkeit einer Verordnung mit „normativem Charakter“ geltend zu machen, obwohl sie diese Handlung innerhalb der in Artikel 230 Absatz 5 EG genannten Frist unmittelbar hätten anfechten können.

55. Folglich ist zu prüfen, ob dieses Ergebnis auf den Fall übertragbar ist, in dem die Rechtswidrigkeitseinrede von der Kommission gegen eine auf der Grundlage des Titels V des EU-Vertrags erlassene gemeinsame Aktion erhoben wird.

ii) Zur Zulässigkeit einer Rechtswidrigkeitseinrede gegen eine auf der Grundlage des Titels V des EU-Vertrags erlassene gemeinsame Aktion

56. Zunächst meine ich, dass der erste Teil der Unzulässigkeitsrüge des Rates, der allgemein formuliert ist und auf die Unzuständigkeit des Gerichtshofs für eine Entscheidung über die Rechtswidrigkeitseinrede gegen die streitige Gemeinsame Aktion abhebt, aus ähnlichen Gründen wie den oben in Nr. 31 dargelegten zurückzuweisen ist.

57. Da die Bestimmungen des EG-Vertrags betreffend die Zuständigkeit des Gerichtshofs und die Ausübung dieser Zuständigkeit, zu denen Art. 241 EG zweifellos gehört, für Art. 47 EU gelten, kann sich der Gerichtshof nämlich veranlasst sehen, inzident zu prüfen, ob eine vom Rat nach Titel V des EU-Vertrags erlassene gemeinsame Aktion, auf die die streitgegenständliche Entscheidung gestützt ist, etwa unanwendbar ist, weil der Rat bei ihrem Erlass möglicherweise in die Zuständigkeiten eingegriffen hat, die der EG-Vertrag der Gemeinschaft zuweist.

58. Wie sich aus der vorstehenden Nummer ergibt, setzt Art. 47 EU der Zuständigkeit des Gerichtshofs für die Entscheidung über eine Rechtswidrigkeitseinrede gegen eine auf der Grundlage des Titels V des EU-Vertrags erlassene Handlung selbstverständlich Grenzen, die genau denen entsprechen, die nach Art. 47 EU bei der Anwendung von Art. 230 EG auf solche Handlungen gelten. Somit müssen meines Erachtens die Gründe für eine Rechtswidrigkeitseinrede genau wie die für einen Antrag auf Nichtigerklärung darauf beschränkt sein, die Zuständigkeit des Rates für den Erlass der Handlung, deren Rechtswidrigkeit geltend gemacht wird, mit der Begründung zu bestreiten, durch diese Handlung sei in die Zuständigkeiten eingegriffen worden, die der EG-Vertrag der Gemeinschaft zuweist.

59. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass die Kommission, ohne die allgemeine Tragweite der in ihren Anträgen erhobenen Rechtswidrigkeitseinrede, die sich auf sämtliche Bestimmungen der streitigen Gemeinsamen Aktion bezieht, in Abrede zu

stellen, in ihren Schriftsätzen jedoch ausgeführt hat, Titel I dieser Handlung (d. h. die Art. 2 bis 5) falle, abgesehen von „bestimmten Elementen“ ihres Art. 4, unter die GASP [32].

60. Dieser Standpunkt müsste dazu führen, die Unzuständigkeit des Gerichtshofs für die Beurteilung der Rechtswidrigkeitseinrede, soweit sie die genannten Artikel betrifft, festzustellen. Diese Feststellung würde jedoch nicht bedeuten, dass der Gerichtshof bei der Prüfung der Rechtmäßigkeit des angefochtenen Beschlusses diese Artikel nicht berücksichtigen dürfte, insbesondere weil dessen einziger Bezugsvermerk auf Art. 3 der streitigen Gemeinsamen Aktion verweist.

61. Sodann scheint mir die Zulässigkeit der Rechtswidrigkeitseinrede, um die es hier geht, weniger von der Stellung der Kommission als privilegierte Klägerin als von der Rechtsnatur der Handlung, deren Rechtswidrigkeit geltend gemacht wird, abzuhängen.

62. Die Kommission kann nämlich, wenn die streitige Gemeinsame Aktion normativen oder allgemeinen Charakter im Sinne der Rechtsprechung des Gerichtshofs hat und damit einer Verordnung im Sinne von Art. 241 EG vergleichbar ist, wie jede Partei die in diesem Artikel vorgesehene Möglichkeit ausschöpfen, inzident die Zuständigkeit des Rates für den Erlass dieser Handlung zu bestreiten. Wäre dagegen die streitige Gemeinsame Aktion als an die Kommission gerichtete Entscheidung einzuordnen, könnte die Kommission die Rechtswidrigkeit dieser Handlung nicht einwenden.

63. Hierzu ist daran zu erinnern, dass nach Art. 14 Abs. 1 EU eine gemeinsame Aktion eine spezifische Situation betrifft, in der eine operative Aktion der Europäischen Union für notwendig erachtet wird; in der gemeinsamen Aktion sind ihr Ziel, ihr Umfang, die der Europäischen Union zur Verfügung zu stellenden Mittel sowie die Bedingungen und erforderlichenfalls der Zeitraum für ihre Durchführung festgelegt. Im Übrigen sind gemeinsame Aktionen nach Art. 14 Abs. 3 EU für die Mitgliedstaaten bei ihren Stellungnahmen und ihrem Vorgehen bindend.

64. Im vorliegenden Fall sind in Art. 1 der streitigen Gemeinsamen Aktion die Ziele in Bezug auf die Bekämpfung der Anhäufung und Verbreitung von Kleinwaffen und leichten Waffen definiert, während in ihren Titeln I und II jeweils die Grundsätze betreffend die Aspekte der Prävention und der Reaktion und der Beitrag der Europäischen Union zur Umsetzung dieser Grundsätze ausgeführt sind. Nach den Bestimmungen des Titels II der streitigen Gemeinsamen Aktion beschließt der Rat u. a. über die Grundsätze, die Einzelheiten und die Finanzierung der Vorhaben, mit denen ein direkter, erkennbarer Beitrag zu den in Titel I der streitigen Gemeinsamen Aktion genannten Grundsätze geleistet wird. Ferner nimmt der Rat

32 — Siehe insbesondere Nrn. 52 bis 54 der Klageschrift.

nach Art. 8 der streitigen Gemeinsamen Aktion die Absicht der Kommission zur Kenntnis, auf die Erreichung der Ziele und Prioritäten dieser Gemeinsamen Aktion hinzuarbeiten. Schließlich sieht Art. 12 der streitigen Gemeinsamen Aktion vor, dass sie zum Zeitpunkt ihrer Annahme in Kraft tritt, ohne ihre Adressaten zu bestimmen.

65. Angesichts dieser Merkmale und obwohl sie zumindest in ihrem Titel II unbestreitbar einen operativen Aspekt aufweist, was der Natur einer solchen Handlung entspricht, scheint die streitige Gemeinsame Aktion, auch was ihren Titel II betrifft, gegenüber der Kommission keineswegs Entscheidungscharakter zu besitzen, so dass die Kommission ihr Adressat wäre.

66. Im Übrigen ist zur Begründung der Rüge der Unzulässigkeit der Rechtswidrigkeitseinrede nicht vorgetragen worden, dass die streitige Gemeinsame Aktion im Verhältnis zur Kommission den Charakter einer Einzelfallentscheidung habe, und weder der Rat noch die spanische Regierung, noch die Regierung des Vereinigten Königreichs haben den von der Kommission zu Recht behaupteten allgemeinen Charakter der streitigen Gemeinsamen Aktion bestritten.

67. Unter diesen Umständen halte ich die von der Kommission gegen die streitige Gemeinsame Aktion erhobene Rechtswidrigkeitseinrede, zumindest soweit sie ihren Titel II betrifft, für zulässig.

68. Dieses Ergebnis wird durch die Argumentation des Rates, das Vorbringen der Kommission zeige, dass die behauptete Rechtswidrigkeit der streitigen Gemeinsamen Aktion bei deren Erlass offensichtlich gewesen sei, so dass die Kommission nicht ihre Rechtswidrigkeit einwenden könne, nicht in Frage gestellt.

69. So wenig ein solcher Umstand im Rahmen einer Rechtswidrigkeitseinrede gegen eine Verordnung im Sinne von Art. 241 EG relevant ist, kann er nämlich der Zulässigkeit einer Rechtswidrigkeitseinrede gegen eine allgemeine Handlung wie die auf der Grundlage des Titels V des EU-Vertrags erlassene streitige Gemeinsame Aktion entgegenstehen.

70. Zudem heißt die Verneinung der Relevanz dieses Umstands nicht, dass es der Kommission ermöglicht wird, die in Art. 230 Abs. 5 EG für die Erhebung einer Klage vorgesehene zwingende Frist zu umgehen. Der Antrag der Kommission geht nämlich lediglich dahin, nach Art. 241 EG die Unanwendbarkeit der streitigen Gemeinsamen

Aktion im vorliegenden Fall festzustellen, und würde im Erfolgsfall nicht zur Nichtigerklärung dieser Handlung oder einiger ihrer Bestimmungen führen.

71. Daher ist meines Erachtens die Unzulässigkeitsrüge des Rates, der spanischen Regierung und der Regierung des Vereinigten Königreichs zurückzuweisen und die Zulässigkeit der von der Kommission gegen die streitige Gemeinsame Aktion oder zumindest gegen ihren Titel II erhobenen Rechtswidrigkeitseinrede zu bejahen.

72. Die Anträge der Kommission auf Nichtigerklärung des angefochtenen Beschlusses und auf Feststellung der Unanwendbarkeit der streitigen Gemeinsamen Aktion oder zumindest ihres Titels II sind daher zulässig.

B — *Zur Begründetheit*

73. Wie aus ihren Schriftsätzen hervorgeht, streiten die Parteien und ihre Streithelfer erstens über die Auslegung und die Tragweite von Art. 47 EU und zweitens über das Verhältnis zwischen der Bekämpfung der Verbreitung von leichten Waffen und Kleinwaffen und den Zuständigkeiten der Gemeinschaft. Drittens ziehen sie aus ihrem Vorbringen zu diesen beiden Fragen genau entgegengesetzte Folgerungen, was die Rechtmäßigkeit des angefochtenen Beschlusses und der streitigen Gemeinsamen Aktion angeht.

74. Diese drei Punkte werde ich nun prüfen.

1. Zur Auslegung und zur Tragweite von Art. 47 EU

a) Vorbringen der Beteiligten

75. Nach Auffassung der Kommission, unterstützt vom Parlament, ist der angefochtene Beschluss über die Bekämpfung der Verbreitung von leichten Waffen und Kleinwaffen für nichtig zu erklären, weil er in die Zuständigkeiten eingreife, die der Gemeinschaft auf dem Gebiet der Entwicklungszusammenarbeit zugewiesen seien, und damit gegen Art. 47 EU verstoße.

76. Art. 47 EU solle die gemeinschaftlichen Zuständigkeiten gegenüber dem Handeln der Europäischen Union nach dem EU-Vertrag schützen, indem er zwischen den Zuständigkeiten der Gemeinschaft und denen der Europäischen Union eine „feste" Grenze ziehe.

77. Nach Art. 47 EU unterscheide sich das Verhältnis zwischen den Zuständigkeiten der Gemeinschaft und denen der Europäischen Union, soweit diese im Rahmen der GASP handle, von dem zwischen den Zuständigkeiten der Gemeinschaft und denen der Mitgliedstaaten insofern, als zur Abgrenzung der Zuständigkeiten der Gemeinschaft von denen der Europäischen Union nicht der Grundsatz der Vorgreiflichkeit herangezogen werden könne. Während die Mitgliedstaaten in einem Bereich der geteilten Zuständigkeit wie etwa der Politik der Entwicklungszusammenarbeit weiter befugt seien, allein zu handeln, müsse die Europäische Union nach Art. 47 EU die Zuständigkeiten der Gemeinschaft, gleich ob diese ausschließlich seien oder nicht, sogar dann beachten, wenn sie nicht ausgeübt worden seien.

78. Der Rat hält die Erörterung über die Verteilung der Zuständigkeiten zwischen der Gemeinschaft und Europäischen Union zwar für relevant, doch fehle der Gemeinschaft im vorliegenden Fall jegliche (potenzielle oder tatsächliche) Zuständigkeit für die Bekämpfung der Verbreitung von leichten Waffen und Kleinwaffen.

79. Zur Auslegung von Art. 47 EU trägt der Rat vor, diese Bestimmung diene der Wahrung des in den Verträgen verankerten Gleichgewichts der Gewalten und dürfe nicht dahin ausgelegt werden, dass sie die der Gemeinschaft zugewiesenen Zuständigkeiten zu Lasten der Zuständigkeiten der Europäischen Union schützen solle. Nach Artikel 5 EG könne die Gemeinschaft nur innerhalb der Grenzen der ihr im EG-Vertrag zugewiesenen Befugnisse und gesetzten Ziele tätig werden.

80. Art. 47 EU hindere nicht daran, im Rahmen der GASP Maßnahmen zu erlassen, bei denen die gleichen Instrumente eingesetzt würden, wie sie die Gemeinschaft im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit verwende, da solche Maßnahmen dazu dienten, die Ziele der GASP zu erreichen und nicht solche der Entwicklungszusammenarbeit.

81. Nach Auffassung der Regierung des Vereinigten Königreichs müssen zwei Voraussetzungen erfüllt sein, damit eine auf den EU-Vertrag gestützte Handlung als Verstoß gegen Art. 47 EU angesehen werden kann.

82. Erstens müsse die Gemeinschaft für den Erlass einer Handlung mit der gleichen Zielsetzung und dem gleichen Inhalt zuständig

sein. Selbst wenn eine auf der Grundlage des EU-Vertrags erlassene Handlung eine Materie betreffe, in der die Gemeinschaft gemäß den ihr gesetzten Zielen hätte tätig werden können, liege daher kein Verstoß gegen Art. 47 EU vor, wenn sie einem ganz anderen Ziel diene, insbesondere einem, das spezifisch unter die GASP falle.

83. Zweitens müsse die auf den EU-Vertrag gestützte Handlung in eine der Gemeinschaft zugewiesene Zuständigkeit in einer Weise eingreifen, dass deren Ausübung verhindert oder eingeschränkt werde. Zu einer solchen vorgreifenden Wirkung könne es aber auf einem Gebiet wie dem der Entwicklungszusammenarbeit nicht kommen, auf dem die Gemeinschaft parallele Zuständigkeiten besitze. In einem Bereich paralleler Zuständigkeiten hindere der bloße Umstand, dass die Gemeinschaft ihre Zuständigkeit ausgeübt habe, die Europäische Union noch nicht an der Ausübung ihrer eigenen Zuständigkeit. Für die Europäische Union sei damit nur der Zwang verbunden, die in Art. 3 EU verankerte Verpflichtung zur Kohärenz einzuhalten.

b) Beurteilung

84. Der erbitterte Streit, den insbesondere die Kommission und die Regierung des Vereinigten Königreichs über die Auslegung von Art. 47 EU führen, scheint lediglich der sichtbare Ausdruck eines tieferen Gegensatzes in den Vorstellungen von der Struktur der Europäischen Union zu sein.

85. In dem von der Kommission vertretenen Modell ist das Verhältnis zwischen der Europäischen Union und der Gemeinschaft nicht mit dem zwischen der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten vergleichbar. In diesem Modell, das sich als „Dreieck" beschreiben ließe, sind die Zuständigkeiten, über die die Europäische Union verfügt und die sie ausübt, eigene und entsprechen nicht bloß den gemeinsam ausgeübten Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten. Daher vertritt die Kommission die These einer „festen" Grenze zwischen der Gemeinschaft und der Europäischen Union, soweit diese im Rahmen der GASP handelt.

86. Dagegen könnte das Modell der Regierung des Vereinigten Königreichs als „dual" bezeichnet werden, da in ihm die Grenze zwischen den Zuständigkeiten der Gemeinschaft und denen der Europäischen Union mit der zwischen der Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten gleichgesetzt wird. Anders ausgedrückt würde nach diesem Ansatz eine Handlung der Europäischen Union nach Titel V des EU-Vertrags, mit der eines der Ziele des Art. 11 Abs. 1 EU, darunter die Wahrung des Friedens und die Stärkung der internationalen Sicherheit, verfolgt wird, *niemals* in die Zuständigkeiten der Gemeinschaft auf dem Gebiet der Entwicklungszusammenarbeit eingreifen, selbst dann nicht, wenn ihr Inhalt dem der Handlung, die die Gemeinschaft erlassen würde, entspräche, weil die Zuständigkeiten der Union ebenso

wie die ihrer Mitgliedstaaten zu denen der Gemeinschaft parallel wären; eine Berufung auf Art. 47 EU würde damit überflüssig [33].

87. Dieser Streit mag von Vornherein als rhetorisch erscheinen, da weder die Kommission noch die Regierung des Vereinigten Königreichs bestreiten, dass der Gerichtshof im Rahmen der Prüfung eines Verstoßes gegen Art. 47 EU das Ziel und den Inhalt des angefochtenen Beschlusses im Licht der streitigen Gemeinsamen Aktion beurteilen muss. Wie jedoch aus den Schriftsätzen der Regierung des Vereinigten Königreichs ebenfalls klar hervorgeht, bedeutet ihre These, dass die Klage abzuweisen wäre, ohne dass der Inhalt des angefochtenen Beschlusses geprüft werden müsste, da es für die Feststellung eines Verstoßes gegen Art. 47 EU in Wirklichkeit allein auf das mit der Handlung der Europäischen Union verfolgte Ziel ankäme.

88. Trotz der Subtilität ihrer Analyse scheint mir, dass die Regierung des Vereinigten Königreichs bei ihrer Argumentation von mehreren falschen Annahmen über die Auslegung von Art. 47 EU in der Rechtsprechung des Gerichtshofs ausgeht, die zur Zurückweisung ihrer These führen sollten.

89. Allgemein ist zu bemerken, dass die Regierung des Vereinigten Königreichs nicht behauptet, dass die Europäische Union auf der Grundlage der GASP eine Handlung mit einem sozio-ökonomischen Ziel der Entwicklungszusammenarbeit erlassen könnte, ohne gegen Art. 47 EU zu verstoßen. Sie scheint nämlich, ebenso wie der Rat in seinem ausdrücklichen Standpunkt zu dieser Frage, einzuräumen, dass die Europäische Union ein solches Ziel nicht im Rahmen des Titels V des EU-Vertrags verfolgen könnte. Jedenfalls meinen sowohl der Rat als auch die Regierung des Vereinigten Königreichs, dass mit dem angefochtenen Beschluss und der streitigen Gemeinsamen Aktion ein unter die GASP fallendes Ziel verfolgt werde.

90. Dagegen sei, so die Regierung des Vereinigten Königreichs, die Gemeinschaft im Hinblick auf die Parallelität der Zuständigkeiten niemals daran gehindert, eine Handlung auf dem Gebiet der Entwicklungszusammenarbeit zu erlassen, selbst wenn die Europäische Union im Rahmen der GASP eine Handlung entsprechenden Inhalts (d. h. im vorliegenden Fall eine finanzielle und/oder technische Unterstützung für eine afrikanische regionale Organisation), aber in Verfolgung eines der Ziele des Art. 11 Abs. 1 EU, hier zur Wahrung des Friedens und Stärkung der internationalen Sicherheit, erlassen habe. Diese These beruht zum Teil auf der Annahme, dass nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs zwei selbständige Voraussetzungen erfüllt sein müssten, um einen Verstoß gegen Art. 47 EU festzustellen zu können: zum einen die Zuständigkeit der

33 — Vgl. insbesondere Nrn. 70 bis 72 des Streithilfeschriftsatzes der Regierung des Vereinigten Königreichs.

Gemeinschaft für den Erlass einer Handlung, die in ihrem Inhalt und vor allem aber ihrem Ziel einer von der Europäischen Union erlassenen Handlung entspricht, und zum anderen ein Eingriff in die Zuständigkeiten der Gemeinschaft.

91. Zunächst ist daran zu erinnern, dass nach Artikel 47 EU der EG-Vertrag vom EU-Vertrag nicht berührt wird [34].

92. Die Funktion von Art. 47 EU besteht darin, die Zuständigkeiten, die die Bestimmungen des EG-Vertrags der Gemeinschaft zuweisen, vor einem Übergriff durch Handlungen, von denen der Rat behauptet, sie fielen unter die Titel V und VI des EU-Vertrags, zu schützen [35].

93. Ferner ist daran zu erinnern, dass der Gerichtshof im Urteil vom 13. September 2005, Kommission/Rat, der Nichtigkeitsklage der Kommission gegen den vom Rat nach dem Titel VI des EU-Vertrags erlassenen Rahmenbeschluss 2003/80/JI über den Schutz der Umwelt durch das Strafrecht [36] stattgab und dabei feststellte, dass der Hauptzweck der Artikel 1 bis 7 dieses Rahmenbeschlusses *sowohl in Bezug auf ihre Zielsetzung als auch hinsichtlich ihres Inhalts* im Schutz der Umwelt besteht und dass diese Vorschriften *wirksam* auf der Grundlage des Artikels 175 EG *hätten erlassen werden können* [37].

94. Weiter führte der Gerichtshof aus: „*Damit* verstößt der Rahmenbeschluss *dadurch, dass er* in die nach Artikel 175 EG der Gemeinschaft übertragenen Zuständigkeiten *übergreift*, aufgrund seiner Unteilbarkeit in seiner Gesamtheit gegen Artikel 47 EU.“ [38]

95. Entgegen der Auffassung der Regierung des Vereinigten Königreichs lässt sich den Gründen des Urteils vom 13. September 2005 nicht entnehmen, dass der Übergriff in die Zuständigkeiten der Gemeinschaft gegenüber der Voraussetzung in Bezug auf den Inhalt und das Ziel der streitigen Handlung eine selbständige Voraussetzung sein könnte. Vielmehr scheint der Gerichtshof, indem er die Randnr. 53 mit dem Wort „damit“ einleitete, den Übergriff in die Zuständigkeiten der Gemeinschaft und folglich den Verstoß gegen Art. 47 EU aus seiner

34 — Urteil vom 13. September 2005, Kommission/Rat (Randnr. 38).

35 — Vgl. Urteile vom 12. Mai 1998, Kommission/Rat (Randnr. 16) und vom 13. September 2005, Kommission/Rat (Randnr. 39).

36 — Dieser Rahmenbeschluss wurde im ABl. L 29, S. 55, veröffentlicht.

37 — Urteil Kommission/Rat (Randnr. 51) (Hervorhebung nur hier). Der Gerichtshof hat also, wie in Randnr. 45 dieses Urteils angekündigt, seine ständige Rechtsprechung zur Wahl der Rechtsgrundlage eines gemeinschaftlichen Rechtsakts angewandt, wonach sich diese „auf objektive, gerichtlich nachprüfbare Umstände gründen [muss], zu denen insbesondere das Ziel und der Inhalt des Rechtsakts gehören“.

38 — Ebd. (Randnr. 53) (Hervorhebung nur hier).

vorherigen Prüfung des Ziels und des Inhalts des Rahmenbeschlusses abzuleiten. Somit konnte also der Gerichtshof nach Abschluss dieser Prüfung den Verstoß gegen Art. 47 EU feststellen, ohne noch das Vorliegen einer angeblich zusätzlichen Voraussetzung des Übergriffs in die Zuständigkeiten der Gemeinschaft nachprüfen zu müssen.

96. Sodann ist das Argument der Regierung des Vereinigten Königreichs zu prüfen, dass eine Handlung der Europäischen Union, mit der ein Ziel der GASP verfolgt werde, im Hinblick auf die Parallelität oder den ergänzenden Charakter der Zuständigkeiten der Gemeinschaft im Verhältnis zu denen der Mitgliedstaaten auf dem Gebiet der Entwicklungszusammenarbeit [39] niemals in die Zuständigkeiten der Gemeinschaft auf diesem Gebiet übergreifen könne.

97. Hierzu ist erstens darauf hinzuweisen, dass dieser allgemeine Lösungsansatz zumindest noch der Prüfung der Frage durch den Gerichtshof unterliegt, ob das von der Europäischen Union mit der Handlung nach Titel V des EU-Vertrags verfolgte Ziel wirklich unter die GASP fällt, da die Europäische Union, wie der Rat und die Regierung des Vereinigten Königreichs einräumen, nicht ein Ziel der Entwicklungszusammenarbeit, das ihr durch keine Bestimmung des EU-Vertrags zugewiesen wird [40], verfolgen kann.

98. Zweitens ist zu bemerken, dass Art. 47 EU für den Schutz, unter den er die Bestimmungen des EG-Vertrags stellt, keine Abstufung nach der Verteilung der Zuständigkeiten zwischen den Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft und damit nach der Natur der der Gemeinschaft zugewiesenen Zuständigkeiten einführt. Art. 47 EU scheint daher die Vermutung zugrunde zu liegen, dass den der Gemeinschaft zugewiesenen Zuständigkeiten als Gesamtheit, unabhängig von ihrer Verteilung zwischen der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten, Schutz vor Übergriffen gebührt, die die Europäische Union durch Erlass einer auf die Titel V und/oder VI des EU-Vertrags gestützten Handlung begehen sollte.

99. Außerdem geht aus den Urteilen vom 12. Mai 1998, Kommission/Rat, und vom 13. September 2005, Kommission/Rat, hervor, dass der Gerichtshof geprüft hat, ob Handlungen der Europäischen Union in Bereichen (Politik in Bezug auf Visa und Umweltpolitik), die nicht in die ausschließliche Zuständigkeit

39 — Zur Erinnerung und für alle Fälle sei darauf verwiesen, dass in Art. I-12 des Vertragsentwurfs über eine Verfassung für Europa (ABl. 2004, C 310, S. 1) drei „Arten" von Zuständigkeiten der (mit der Gemeinschaft verschmolzenen) Union unterschieden werden, nämlich die ausschließliche Zuständigkeit, die für einen bestimmten Bereich mit den Mitgliedstaaten geteilte Zuständigkeit, bei der diese ihre Zuständigkeit wahrnehmen, „sofern und soweit die Union ihre Zuständigkeit nicht ausgeübt hat oder entschieden hat, diese nicht mehr auszuüben", und die (unbenannte) Zuständigkeit in bestimmten Bereichen, „Maßnahmen zur Unterstützung, Koordinierung oder Ergänzung der Maßnahmen der Mitgliedstaaten durchzuführen, ohne dass dadurch die Zuständigkeit der Union für diese Bereiche an die Stelle der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten tritt".

40 — Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs kann die Wahl der Rechtsgrundlage eines Rechtsakts nicht allein davon abhängen, welches nach der Überzeugung eines Organs das angestrebte Ziel ist, sondern muss sich, wie bereits in Fußnote 37 ausgeführt, auf objektive, gerichtlich nachprüfbare Umstände gründen: vgl. u. a. Urteile vom 26. März 1987, Kommission/Rat (45/86, Slg. 1987, 1493, Randnr. 11), und vom 11. Juni 1991, Kommission /Rat (C-300/89, Slg. 1991, I-2867, Randnr. 10).

der Gemeinschaft fallen, sondern zu der Sphäre der zwischen der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten geteilten Zuständigkeit gehören und in denen die Gemeinschaft noch nicht tätig geworden war, etwa gegen Art. 47 EU verstießen.

100. Diese Gesichtspunkte scheinen dafür zu sprechen, dass die Natur der der Gemeinschaft zugewiesenen Zuständigkeit und die Verteilung der Zuständigkeiten zwischen der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten auf die Anwendung von Art. 47 EU keinen Einfluss haben, sofern diese Zuständigkeit besteht. Es ist jedoch unbestreitbar, dass die Gemeinschaft auf dem Gebiet der Entwicklungszusammenarbeit, wie die Bestimmungen des Titels XX des EG-Vertrags bezeugen, zuständig ist.

101. Es trifft zwar zu, dass, wie die Regierung des Vereinigten Königreichs vorträgt, die Zuständigkeit der Gemeinschaft auf dem Gebiet der Entwicklungszusammenarbeit die der Mitgliedstaaten ergänzt.

102. Die Politik der Gemeinschaft auf dem Gebiet der Entwicklungszusammenarbeit im Sinne des Art. 3 Abs. 1 Buchst. r EG und des Titels XX des EG-Vertrags stellt nämlich nach Art. 177 Abs. 1 EG „eine Ergänzung der entsprechenden Politik der Mitgliedstaaten“ dar. Art. 180 Abs. 1 EG sieht ebenfalls vor, dass „[d]ie Gemeinschaft und die Mitgliedstaaten … ihre Politik auf dem Gebiet der Entwicklungszusammenarbeit [koordinieren] und … ihre Hilfsprogramme … ab[stimmen]“ und „gemeinsame Maßnahmen ergreifen [können]“. Ferner heißt es in Art. 181 Abs. 1 EG, dass „[d]ie Gemeinschaft und die Mitgliedstaaten … im Rahmen ihrer jeweiligen Befugnisse mit dritten Ländern und den zuständigen internationalen Organisationen zusammen[arbeiten]“, während Art. 181 Abs. 2 EG bestimmt, dass die Befugnis der Gemeinschaft auf diesem Gebiet „nicht die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten [berührt], in internationalen Gremien zu verhandeln und internationale Abkommen zu schließen“.

103. Es steht daher außer Zweifel, dass, wie der Gerichtshof bereits in einem Urteil vom 2. März 1994 — das nach Inkrafttreten des EU-Vertrags verkündet wurde, jedoch einen davor liegenden Sachverhalt betraf — festgestellt hatte, die Zuständigkeit der Gemeinschaft auf diesem Gebiet keine ausschließliche ist [41]. Der Gerichtshof hat diese Beurteilung im Übrigen nach dem Inkrafttreten des EU-Vertrags im Urteil Portugal/Rat und Kommission bestätigt [42].

104. Im Urteil Parlament/Rat folgerte der Gerichtshof aus der Feststellung, dass die

41 — Urteil vom 2. März 1994, Parlament/Rat (C-316/91, Slg. 1994, I-625, Randnr. 26).

42 — Urteil vom 3. Dezember 1996, Portugal/Rat (C-268/94, Slg. 1996, I-6177, Randnr. 36). Der Gerichtshof stellte jedoch klar, dass die Gemeinschaft eine besondere Zuständigkeit für den Abschluss von Abkommen mit Drittländern im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit besitzt.

Zuständigkeit der Gemeinschaft keine ausschließliche ist, dass die Mitgliedstaaten berechtigt sind, selbst Verpflichtungen gegenüber den Drittländern, kollektiv oder individuell und sogar zusammen mit der Gemeinschaft, einzugehen [43].

105. Der Gerichtshof stufte zwar die von der Gemeinschaft ausgeübte Zuständigkeit nicht positiv ein, doch wies er ebenso wie Generalanwalt Jacobs in seinen Schlussanträgen in dieser Rechtssache das Vorbringen des Parlaments in vollem Umfang zurück, das u. a. geltend gemacht hatte, dass, sobald die Gemeinschaft ihre Befugnis ausgeübt habe, die Mitgliedstaaten ihre Befugnisse nicht mehr ausüben dürften [44]. Nach Auffassung von Generalanwalt Jacobs war dieser These auf einem Gebiet, auf dem die Gemeinschaft und die Mitgliedstaaten über eine konkurrierende Zuständigkeit verfügten, nicht zu folgen [45].

106. In einem von den Beteiligten des vorliegenden Rechtsstreits mehrmals angeführten Urteil aus der gleichen Zeit ging es um die Frage, ob die vom Parlament angegriffene Entscheidung eine anfechtbare Handlung im Sinne von Art. 173 des EG-Vertrags (nach Änderung jetzt Art. 230 EG) darstellte. Auch hier wies der Gerichtshof darauf hin, dass es auf dem Gebiet der humanitären Hilfe keine ausschließliche Zuständigkeit der Gemeinschaft gibt und die Mitgliedstaaten deshalb nicht daran gehindert sind, ihre Zuständigkeiten in dieser Hinsicht *im Rat oder außerhalb des Rates* gemeinsam auszuüben [46].

107. Folglich sind die Mitgliedstaaten, anders als von der Kommission in ihren Schriftsätzen dargelegt, auf dem Gebiet der Entwicklungszusammenarbeit auch dann nicht daran gehindert, ihre eigene Zuständigkeit auszuüben, wenn die Gemeinschaft auf dem fraglichen Gebiet ihre Zuständigkeit ausgeübt hat [47].

108. Eine andere Auslegung der Bestimmungen des Titels XX des EG-Vertrags würde der durch Art. 180 EG der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten auferlegten Verpflichtung, ihre Politik auf dem Gebiet der Entwicklungszusammenarbeit zu koordinieren und ihre Hilfsprogramme abzustimmen, ihre praktische Wirksamkeit

43 — Ebd.

44 — Nr. 42 der am 10. November 1993 vorgetragenen Schlussanträge.

45 — Vgl. insbesondere Nrn. 44 und 50 der genannten Schlussanträge.

46 — Urteil vom 30. Juni 1993, Parlament/Rat und Kommission (C-181/91 und C-248/91, Slg. 1993, I-3685, Randnr. 16) (Hervorhebung nur hier).

47 — Dass es auf dem Gebiet der Entwicklungszusammenarbeit parallele Zuständigkeiten gibt, bedeutet jedoch nicht, dass die Mitgliedstaaten bei der Ausübung ihrer eigenen Zuständigkeit nicht der Pflicht zur loyalen Zusammenarbeit unterlägen, wie sie sich aus Art. 10 EG ergibt. Diese Pflicht wird im Übrigen durch die in Art. 180 Abs. 1 EG geregelte Notwendigkeit konkretisiert, dass die Gemeinschaft und die Mitgliedstaaten ihre Politik auf dem Gebiet der Entwicklungszusammenarbeit koordinieren. Ein Mitgliedstaat könnte daher zum Beispiel nicht im Rahmen seiner bilateralen Politik ein Entwicklungshilfeprogramm zugunsten eines Drittlands fortführen oder erneuern, für das die Gemeinschaft beschlossen hat, ihre eigenen Beiträge u. a. wegen schwerwiegender Menschenrechtsverletzungen in diesem Staat auszusetzen.

nehmen. Außerdem ließe sich, folgte man der von der Kommission vertretenen Auslegung, die der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten nach Art. 180 Abs. 1 EG gebotene Möglichkeit, gemeinsame Maßnahmen zu ergreifen, kaum nachvollziehen.

109. Das Kooperationsabkommen zwischen der Gemeinschaft und der Republik Indien über Partnerschaft und Entwicklung [48], das dem angeführten Urteil Portugal/Rat zugrunde liegt, ist übrigens ein Beispiel für die Parallelität oder den ergänzenden Charakter der Zuständigkeiten der Gemeinschaft und der Mitgliedstaaten. Nach Art. 25 dieses Abkommens berühren weder dieses Abkommen noch die aufgrund dieses Abkommens getroffenen Maßnahmen die Befugnisse der Mitgliedstaaten, mit der Republik Indien im Rahmen der wirtschaftlichen Zusammenarbeit bilaterale Maßnahmen durchzuführen oder, soweit angebracht, mit der Republik Indien neue Abkommen über wirtschaftliche Zusammenarbeit zu schließen. Der Gerichtshof zog insbesondere aus dieser Bestimmung den Schluss, dass „die bloße Aufnahme von Bestimmungen [in das Abkommen], die eine Zusammenarbeit in einem bestimmten Bereich vorsehen, … weder der Kompetenzverteilung zwischen der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten … noch der Rechtsgrundlage der Handlungen, die die Gemeinschaft zur Durchführung der Zusammenarbeit in dem jeweiligen Bereich vornimmt, [vorgreift]“ [49].

110. Dennoch ist die Verteilung der Zuständigkeiten zwischen der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten von der nach Art. 47 EU zwischen der Gemeinschaft und der Europäischen Union, wenn sie im Rahmen des zweiten und des dritten Pfeilers handelt, zu unterscheiden [50].

111. Während es den Mitgliedstaaten grundsätzlich freisteht, tätig zu werden [51], ist nämlich ein Tätigwerden der Europäischen Union nach Titel V oder VI des EU-Vertrags grundsätzlich durch die Existenz entsprechender EG-vertraglicher Zuständigkeiten ausgeschlossen, gleich welcher Natur (ausschließlich, geteilt oder parallel) diese der Gemeinschaft zugewiesenen Zuständigkeiten sind.

112. Hätten die Hohen Vertragsparteien die Tragweite von Art. 47 EU nach der Verteilung der Zuständigkeiten zwischen der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten abgrenzen wollen, so wäre dieser Artikel bestimmt nicht so formuliert worden, dass, abgesehen von den ausdrücklich genannten Vorschriften, „der“ EU-Vertrag den EG-Vertrag „unberührt lässt“.

113. Dass es den Mitgliedstaaten freistehen kann, kollektiv tätig zu werden, erscheint

48 — ABl. 1994, L 223, S. 35.

49 — Urteil Portugal/Rat (Randnr. 47).

50 — Vgl. in diesem Sinne Nr. 58 der am 28. Juni 2007 vorgetragenen Schlussanträge von Generalanwalt Mazak (Rechtssache Kommission/Rat, C-440/05, beim Gerichtshof anhängig).

51 — Es sei denn, die Gemeinschaft ist ausschließlich zuständig, und mit Ausnahme des Falles, in dem die Gemeinschaft ihre Zuständigkeit in einem Bereich konkurrierender, mit den Mitgliedstaaten geteilter Zuständigkeit ausgeübt hat.

nicht als Widerspruch zu der Tatsache, dass es der Europäischen Union selbst verwehrt ist, nach Titel V oder VI des EU-Vertrags eine Maßnahme zu ergreifen, die in die Zuständigkeiten der Gemeinschaft fallen könnte.

114. Abgesehen davon, dass die Mitgliedstaaten, wie von der Kommission vorgetragen und vom Rat und der Regierung des Vereinigten Königreichs eingeräumt worden ist, ihre Zuständigkeit nicht kollektiv ausüben, wenn durch eine Handlung des Rates nach Titel V des EU-Vertrags eine Maßnahme erlassen wird, zumal diese Handlung, wie im Fall des angefochtenen Beschluss geschehen, mit qualifizierter Mehrheit erlassen werden kann [52], wurde nämlich in den Urteilen vom 12. Mai 1998, Kommission/Rat, und vom 13. September 2005, Kommission/Rat, nicht ausgeschlossen, dass ein Verstoß gegen Art. 47 EU vorliegen kann, wenn die Europäische Union im Rahmen der Titels VI der EU-Vertrags handelt — im zweitgenannten Urteil war sogar, wie wir gesehen haben, ein Eingriff in die Zuständigkeiten der Gemeinschaft bejaht worden —, obwohl die Gemeinschaft auf den fraglichen Gebieten noch nicht tätig geworden war und die Mitgliedstaaten daher grundsätzlich weiter befugt waren, auf diesen Gebieten tätig zu werden.

115. Ich sehe keinen Grund, warum im Verhältnis zwischen Titel V des EU-Vertrags und der gemeinschaftlichen Politik der Entwicklungszusammenarbeit die Auslegung und Tragweite von Art. 47 EU von der Verteilung der Zuständigkeiten zwischen der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten nach dem EG-Vertrag abhängen sollte.

116. Wie bereits oben kurz dargelegt, soll Art. 47 den Vorrang des Gemeinschaftshandelns nach dem EG-Vertrag gegenüber einem Handeln auf der Grundlage von Titel V oder Titel VI des EU-Vertrags gleichsam hermetisch schützen, so dass, wenn eine Handlung nach dem EG-Vertrag vorgenommen werden *könnte*, sie nach diesem Vertrag vorgenommen werden *muss* [53].

117. Der Schutz des Gemeinschaftshandelns ergibt sich auch aus mehreren anderen Bestimmungen des EU-Vertrags.

118. Im Bereich der außenpolitischen Maßnahmen sieht Art. 11 Abs. 1 EU zwar für die GASP einen Anwendungsbereich vor, der „sich auf alle Bereiche der Außen- und Sicherheitspolitik erstreckt“, eine Formulierung, die so weit gefasst ist, dass darunter insbesondere auch die gemeinschaftliche Politik der Entwicklungszusammenarbeit fällt.

52 — Denn nach Art. 23 Abs. 2 EU beschließt der Rat, u. a. wenn er einen Beschluss zur Durchführung einer gemeinsamen Aktion oder eines gemeinsamen Standpunkts fasst, mit qualifizierter Mehrheit.

53 — Vgl. ebenfalls in diesem Sinne Nr. 53 der Schlussanträge von Generalanwalt Mazák.

119. Doch darf diese Bestimmung, die in Titel V des EU-Vertrags steht, nicht isoliert betrachtet werden, sondern ist im Licht der Gemeinsamen und der Schlussbestimmungen des EU-Vertrags zu verstehen, die sich auf die die Europäische Union als „Fassade" der drei Pfeiler beziehen.

120. So geht neben Art. 47 EU aus Art. 1 EU hervor, dass die mit dem EU-Vertrag eingeführten Politiken und Formen der Zusammenarbeit, nämlich insbesondere die GASP, die Europäischen Gemeinschaften *ergänzen*, während Art. 2 EU bestimmt, dass sich die Europäische Union u. a. „die volle Wahrung des gemeinschaftlichen Besitzstands und seine Weiterentwicklung" zum Ziel setzt; dieses Ziel findet sich in leicht abgewandelter Form in Art. 3 Abs. 1 EU wieder.

121. Es geht also sehr wohl darum, die Tätigkeitsbereiche der Gemeinschaft zu schützen, so dass die Europäische Union es zu unterlassen hat, in diese Bereiche durch weniger integrierte Formen der Zusammenarbeit als die im EG-Vertrag vorgesehenen, d. h. durch die der Titel V und VI EU-Vertrag, einzuwirken. Der Begriff des gemeinschaftlichen Besitzstands lässt zwar materiellrechtlich gesehen Unklarheiten bestehen, doch werden die der Gemeinschaft zugewiesenen Zuständigkeiten von diesem Begriff zweifellos erfasst.

122. Im Ergebnis könnte man vorschlagen, dass sich die GASP „auf alle Bereiche der Außen- und Sicherheitspolitik" erstreckt mit Ausnahme der Formen der Außenpolitik, die in die Zuständigkeit der Gemeinschaft fallen, wie die Gemeinsame Handelspolitik oder die Politik der Entwicklungszusammenarbeit, unabhängig davon, wie die Zuständigkeit zwischen den Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft verteilt sind. Nur diese Lösung scheint eine Kohärenz aller Bestimmungen des EU-Vertrags sicherzustellen.

123. Für diese Auffassung spricht *e contrario*, dass es zwischen dem mit wirtschaftlichen Sanktionen verbundenen Handeln der Gemeinschaft gemäß den Artikeln 60 EG und 301 EG und den in Art. 11 Abs. 1 EU vorgesehenen Zielen des EU-Vertrags im Bereich der auswärtigen Beziehungen nur ein Bindeglied gibt, das durch den Vertrag von Maastricht speziell geschaffen und in der geltenden Fassung des EU-Vertrags gemäß Art. 47 EU [54] beibehalten wurde. Die genannten Artikel des EG-Vertrags, die ganz besondere Bestimmungen sind [55], sehen nämlich ausdrücklich vor, dass die Europäische Union nach Titel V des EU-Vertrags ein Tätigwerden der Gemeinschaft *vorsehen* kann, um die Wirtschaftsbeziehungen zu einem oder mehreren dritten Ländern auszusetzen, einzuschränken oder vollständig einzustellen, und ordnen somit das Handeln der Gemeinschaft dem im Rahmen der GASP beschlossenen Handeln unter.

54 — Art. 47 EU bestimmt zwar, dass der EU-Vertrag den EG-Vertrag unberührt lässt, aber nur „[v]orbehaltlich der Bestimmungen zur Änderung des Vertrags zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft im Hinblick auf die Gründung der Europäischen Gemeinschaft".

55 — Vgl. Urteile des Gerichts vom 21. September 2005, Yusuf und Al Barakaat International Foundation/Rat und Kommission (T-306/01, Slg. 2005, II-3533, Randnr. 160), und Kadi/Rat und Kommission (T-315/01, Slg. 2005, II-3649, Randnr. 124). Gegen beide Urteile wurde Rechtsmittel eingelegt. Diese Rechtsmittel sind noch beim Gerichtshof anhängig, vgl. die Verfahren C-415/05 P und C-402/05 P.

124. Überdies bezweifle ich, dass, entgegen der Behauptung der Regierung des Vereinigten Königreichs, eine Handlung der Europäischen Union nach dem Titel V des EU-Vertrags *niemals* in die Zuständigkeiten der Gemeinschaft auf dem Gebiet der Entwicklungszusammenarbeit eingreifen kann.

125. In diesem Zusammenhang räumt die Regierung des Vereinigten Königreichs, wie schon gesagt, selbst ein, dass ein Eingriff nur ausgeschlossen werden könne, soweit die Europäische Union mit ihrem Handeln nach Titel V des EU-Vertrags ein Ziel verfolgt, das unter die GASP fällt. Wie bereits erwähnt unterliegt jedoch die wahre Natur eines solchen Ziels der Nachprüfung durch den Gerichtshof, um einen behaupteten Verstoß gegen Art. 47 EU auszuschließen.

126. Zudem ergibt sich aus dem sehr vorsichtig gehaltenen Wortlaut von Art. 8 der streitigen Gemeinsamen Aktion, wonach der Rat „*die Absicht* der Kommission *zur Kenntnis [nimmt]*, auf die Erreichung der Ziele und Prioritäten [der streitigen] Gemeinsamen Aktion *gegebenenfalls durch entsprechende Gemeinschaftsmaßnahmen* hinzuarbeiten“ [56], eindeutig, dass sich der Rat der allgemeinen Möglichkeit völlig bewusst ist, dass mit einer Handlung, die er nach Titel V des EU-Vertrags erlässt, in die Zuständigkeiten der Gemeinschaft auf dem Gebiet der Entwicklungszusammenarbeit eingegriffen werden könnte.

127. Nach alledem kann die Auslegung und die Tragweite von Art. 47 EU nicht von der Verteilung der Zuständigkeiten zwischen der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten nach dem EG-Vertrag abhängen.

128. Der Gerichtshof wird also in der vorliegenden Rechtssache zu prüfen haben, ob der angefochtene Beschluss im Hinblick auf sein Ziel und seinen Inhalt und im Licht der streitigen Gemeinsamen Aktion, die er durchführen soll, von der Gemeinschaft aufgrund der ihr auf dem Gebiet der Entwicklungszusammenarbeit nach Titel XX des EG-Vertrags zugewiesenen Zuständigkeiten hätte erlassen werden können.

129. Vor dieser Prüfung ist jedoch die zwischen den Beteiligten ebenfalls sehr umstrittene Frage zu klären, ob die Bekämpfung der Verbreitung von leichten Waffen und Kleinwaffen als solche außerhalb der Zuständigkeiten der Gemeinschaft liegt. Sollte dies der Fall sein, wäre die Klage von Vornherein abzuweisen.

56 — Hervorhebung nur hier.

2. Zum Verhältnis zwischen der Bekämpfung der Verbreitung von leichten Waffen und Kleinwaffen und den Zuständigkeiten der Gemeinschaft

a) Vorbringen der Beteiligten

130. Nach Auffassung der Kommission und des Parlaments ist die Bekämpfung der Verbreitung von leichten Waffen und Kleinwaffen ein fester Bestandteil der Politik der Entwicklungszusammenarbeit geworden und fällt deshalb in die der Gemeinschaft auf diesem Gebiet zugewiesenen Zuständigkeiten.

131. Die Zusammenarbeit für die nachhaltige Entwicklung eines Landes setze nämlich, um wirksam zu sein, ein Mindestmaß an Stabilität und demokratischer Legitimität voraus. Da sie dieser Stabilität diene, sei die Politik der Minenräumung und der Unbrauchbarmachung von leichten Waffen und Kleinwaffen ein unverzichtbares Mittel, um die Ziele der Politik der Entwicklungszusammenarbeit zu erreichen.

132. Die Kommission macht geltend, die Integration der Bekämpfung der Verbreitung von leichten Waffen und Kleinwaffen in die gemeinschaftliche Politik der Entwicklungszusammenarbeit sei im Rahmen des Cotonou-Abkommens bekräftigt worden, obwohl es sich um ein gemischtes Abkommen handele. Dass die Unbrauchbarmachung von leichten Waffen und Kleinwaffen unter die gemeinschaftliche Politik der Entwicklungszusammenarbeit falle, werde durch ihre Aufnahme in die Planung bestätigt, die durch das regionale Richtprogramm für Westafrika vom 19. Februar 2003 umgesetzt worden sei sowie dadurch, dass im Gesamthaushaltsplan der Europäischen Union für das Haushaltsjahr 2004 im Kapitel über die GASP Mittel vorgesehen worden seien, die zur Finanzierung von Maßnahmen zur Bekämpfung der Verbreitung leichter Waffen und zur Bekämpfung des illegalen Waffenhandels bestimmt seien, sofern diese Maßnahmen nicht bereits durch das Cotonou-Abkommen abgedeckt seien, in dem Maßnahmen dieser Art für die AKP-Staaten vorgesehen seien.

133. Der Zusammenhang zwischen der Politik der Entwicklungszusammenarbeit und der destabilisierenden Anhäufung von leichten Waffen und Kleinwaffen sei im Übrigen vom Rat selbst und von der internationalen Gemeinschaft anerkannt worden. In ihrer Beantwortung der Streithilfeschriftsätze führt die Kommission aus, dass dies nicht ausschließe, dass bestimmte Gesichtspunkte der Bekämpfung der Verbreitung von leichten Waffen und Kleinwaffen je nach ihrem Ziel und ihrem Inhalt unter die GASP fallen könnten.

134. Nach Auffassung des Rates, unterstützt durch alle Regierungen, die als Streithelfer beigetreten sind, fällt die Bekämpfung der Verbreitung von leichten Waffen und Kleinwaffen nicht in die der Gemeinschaft zugewiesenen Zuständigkeiten

135. Weder die Bekämpfung der Verbreitung von leichten Waffen und Kleinwaffen noch die allgemeineren Ziele Wahrung des Friedens und Stärkung der internationalen Sicherheit zählten zu den in den Art. 2 EG und 3 EG angeführten Zielen der Gemeinschaft, sondern fielen allein unter den EU-Vertrag, insbesondere die GASP. Dagegen sei das Hauptziel der Politik der Gemeinschaft auf dem Gebiet der Entwicklungszusammenarbeit nach Art. 177 Abs. 1 EG die Bekämpfung der Armut. Die Bestimmungen des EG-Vertrags dürften nicht so weit ausgelegt werden, dass die Koexistenz der Union und der Gemeinschaft als integrierte, aber verschiedene Rechtsordnungen sowie das konstitutionelle Gefüge der Pfeiler in Frage gestellt würden.

136. Nach Auffassung des Rates, unterstützt durch die französische und die niederländische Regierung sowie durch die Regierung des Vereinigten Königreichs, bedeutet der Umstand, dass die Verbreitung von leichten Waffen und Kleinwaffen sich zusätzlich auf die Perspektiven einer nachhaltigen Entwicklung auswirken könnte, nicht, dass der gesamte Bereich in die Zuständigkeiten der Gemeinschaft fällt. Der Rat und die Regierung des Vereinigten Königreichs heben hervor, dass, folgte man der Ansicht der Kommission, die GASP ihre praktische Wirksamkeit verlöre.

137. Der Rat, unterstützt durch die spanische, die französische und die schwedische Regierung und die Regierung des Vereinigten Königreichs, weist darauf hin, dass eine Zuständigkeit der Gemeinschaft im Bereich der Bekämpfung der Verbreitung von leichten Waffen und Kleinwaffen auch nicht aus dem Cotonou-Abkommen, insbesondere im Hinblick auf dessen Mischcharakter, oder anderen von der Kommission genannten Instrumenten abgeleitet werden könne.

138. Die französische Regierung hat in der mündlichen Verhandlung erläutert, durch die Verordnung (EG) Nr. 1717/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. November 2006 zur Schaffung eines Instruments für Stabilität [57] werde bestätigt, dass die Entwicklungshilfe der Gemeinschaft nicht die Unterstützung von Maßnahmen zur Bekämpfung der Verbreitung von leichten Waffen und Kleinwaffen umfasse.

b) Beurteilung

i) Vorbemerkungen

139. Die Argumentation der Kommission erfordert zwei Vorbemerkungen.

140. Erstens ist darauf hinzuweisen, dass sich der Standpunkt der Kommission zu dem Zusammenhang, den sie zwischen der

57 — ABl. L 327, S. 1.

Bekämpfung der Verbreitung von leichten Waffen und Kleinwaffen und der gemeinschaftlichen Politik der Entwicklungszusammenarbeit sieht, im Lauf des Verfahrens deutlich verändert hat. Während sie in ihrer Klageschrift im Wesentlichen geltend gemacht hat, das Vorgehen gegen die Verbreitung dieser Waffen sei ein fester Bestandteil der gemeinschaftlichen Politik der Entwicklungszusammenarbeit, wenn nicht sogar jeder Entwicklungspolitik [58], hat sie nämlich in ihrer Beantwortung der Streithilfeschriftsätze die Auffassung vertreten, dieses Vorgehen falle in die Zuständigkeit der Gemeinschaft, soweit es fester Bestandteil der gemeinschaftlichen Politik auf dem Gebiet der Entwicklungszusammenarbeit sei, und damit eingeräumt, das bestimmte Aspekte des Vorgehens unter die GASP fallen könnten [59].

141. Die von der Kommission in ihren Schriftsätzen vorgenommene Nuancierung könnte die Beurteilung zweifellos komplizieren, da, wäre ihr zu folgen, dieser Ansatz bedeuten könnte, dass die Kriterien bestimmt werden müssten, anhand deren unterschieden werden kann, welche Aspekte der Bekämpfung der Verbreitung von leichten Waffen und Kleinwaffen unter die Entwicklungszusammenarbeit und welche in den Anwendungsbereich der GASP fallen.

142. Die Kommission scheint insoweit, wie sich insbesondere aus ihren mündlichen Ausführungen ergibt, nach der Natur der fraglichen Maßnahmen abzugrenzen zwischen Maßnahmen politischer Art wie der Entsendung von Militär oder Polizei zur Entwaffnung lokaler Milizen oder dem Beschluss, Werkstätten zur Herstellung von leichten Waffen zu demontieren, einerseits, die unter die GASP fielen, und technischen und finanziellen Maßnahmen zur Unterstützung lokaler Initiativen auf dem betreffenden Gebiet, andererseits, die in die Zuständigkeit der Gemeinschaft im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit fielen.

143. Dagegen lehnen der Rat und die als Streithelfer beigetretenen Regierungen es, wie gesagt, kategorisch ab, dass die Bekämpfung der Verbreitung von leichten Waffen und Kleinwaffen, sei es auch nur teilweise, in den Anwendungsbereich der Entwicklungszusammenarbeit fallen soll.

144. Zweitens hat die Kommission in ihren Schriftsätzen, wenn auch sehr sporadisch behauptet, durch den angefochtenen Beschluss und die streitige Gemeinsame Aktion werde außerdem in die Zuständigkeiten der Gemeinschaft nach Art. 181a EG, dem einzigen Artikel des Titels XXI „Wirtschaftliche, finanzielle und technische Zusammenarbeit mit Drittländern“ des EG-Vertrags, eingegriffen [60].

58 — Vgl. Nrn. 38 und 40 der Klageschrift.

59 — Vgl. Nr. 16 sowie Nrn. 9, 11, 12 und 19 der Stellungnahme der Kommission zu den Streithilfeschriftsätzen.

60 — Vgl. Nrn. 52, 60 und 63 der Klageschrift.

145. Titel XXI wurde bei der Überarbeitung aufgrund des Vertrages von Nizza in den EG-Vertrag aufgenommen. Art. 181a EG sieht u. a. vor, dass, unbeschadet der Bestimmungen des EG-Vertrags und insbesondere des Titels XX, die Gemeinschaft im Rahmen ihrer Zuständigkeiten Maßnahmen der wirtschaftlichen, finanziellen und technischen Zusammenarbeit mit Drittländern durchführt.

146. Vor dem Inkrafttreten dieses Artikels stützte sich die Gemeinschaft, soweit die Rechtsakte nicht unter andere Politiken fielen, in Ermangelung einer besonderen Rechtsgrundlage auf Art. 235 des EG-Vertrags (jetzt Art. 308 EG), wenn sie mit Drittländern, die keine Entwicklungsländer waren, Maßnahmen erließ und Kooperationsabkommen schloss [61].

147. Die Aufnahme des neuen Titels XXI in den EG-Vertrag schafft somit für diese Kooperation eine besondere Rechtsgrundlage und lockert das Verfahren für die Annahme von Gemeinschaftsinitiativen in diesem Bereich, indem unter Vermeidung der nach Art. 308 EG erforderlichen Einstimmigkeit stattdessen die qualifizierte Mehrheit des Rates verlangt wird.

148. Da Art. 181a EG unbeschadet des Titels XX über die Entwicklungszusammenarbeit gilt, erfasst er nicht die Zusammenarbeit mit Drittländern, die Entwicklungsländer sind, wie es die Kommission in ihren Schriftsätzen übrigens eingeräumt hat. [62].

149. Der im EG-Vertrag mehrfach verwendete Begriff „Entwicklungsland“ ist dort zwar nicht definiert, doch ist vorliegend völlig klar, dass alle von dem angefochtenen Beschluss betroffenen ECOWAS-Mitgliedstaaten Vertragsparteien des Cotonou-Abkommens sind und zu den Entwicklungsländern gehören, gleich nach welchen Kriterien und

61 — Vgl. u. a. Verordnung (EWG) Nr. 3906/89 des Rates vom 18. Dezember 1989 über Wirtschaftshilfe für die Republik Ungarn und die Volksrepublik Polen (PHARE) (ABl. L 375, S. 11), Verordnung (EG) Nr. 2666/2000 des Rates vom 5. Dezember 2000 über die Hilfe für Albanien, Bosnien und Herzegowina, Kroatien, die Bundesrepublik Jugoslawien und die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1628/96 sowie zur Änderung der Verordnungen (EWG) Nr. 3906/89 und Nr. 1360/90 sowie der Beschlüsse 97/256/EG und 1999/311/EG (ABl. L 306, S. 1) und Verordnung (EG) Nr. 382/2001 des Rates vom 26. Februar 2001 über die Durchführung von Projekten zur Förderung der Zusammenarbeit und der Handelsbeziehungen zwischen der Europäischen Union und den Industrieländern in Nordamerika, im Fernen Osten und in Australasien und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1035/1999 (ABl. L 57, S. 13). Nach der Rechtsprechung ist der Rückgriff auf Artikel 308 EG als Rechtsgrundlage eines Rechtsakts nur dann gerechtfertigt, wenn keine andere Bestimmung des EG-Vertrags den Gemeinschaftsorganen die zum Erlass dieses Rechtsakts erforderliche Befugnis verleiht: vgl. insbesondere Urteil Portugal/Rat und Kommission (Randnr. 21 und die dort angeführte Rechtsprechung).

62 — Vgl. u. a. Nr. 20 der Klageschrift.

Indizes dieser Begriff definiert wird [63]. So hat die Kommission in ihrer Mitteilung vom 26. April 2000 an den Rat und das Europäische Parlament über die Entwicklungspolitik der Europäischen Gemeinschaft unter einem ökonomischen, sozialen und strukturellen Blickwinkel alle Länder zur Kategorie der Entwicklungsländer gezählt, auf die in der Vergangenheit das Lomé-Abkommen (inzwischen durch das Cotonou-Abkommen ersetzt) angewandt worden war [64].

150. Folglich ist der Zusammenhang zwischen der Entwicklungszusammenarbeit und der Bekämpfung der Verbreitung von leichten Waffen und Kleinwaffen allein nach der Zuständigkeit der Gemeinschaft auf dem Gebiet der Entwicklungszusammenarbeit zu beurteilen.

63 — Die Weltbank verwendet gewöhnlich den Begriff „Entwicklungsland“ für Länder mit geringem und mäßigem Einkommen, bezogen auf das Bruttonationaleinkommen pro Kopf. Der Entwicklungshilfe-Ausschuss (DAC) der OECD orientiert sich seit 2005 an den gleichen Kriterien; diese wurden durch die Verordnung (EG) Nr. 1905/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Dezember 2006 zur Schaffung eines Finanzierungsinstruments für die Entwicklungszusammenarbeit (ABl. L 378, S. 41) übernommen, in deren Anhang II die Entwicklungsländer entsprechend der OECD/DAC-Liste aufgeführt sind, darunter die ECOWAS-Mitgliedstaaten. Ferner sei angemerkt, dass die Handels- und Entwicklungskonferenz der Vereinten Nationen Konferenz (United Nations Conference on Trade and Development, UNCTAD) seit den 70er Jahren eine Liste der am wenigsten entwickelten Länder führt, die alle drei Jahre aktualisiert wird. Die letzte Liste ist auf drei Kriterien gestützt: das Pro-Kopf-Bruttonationaleinkommen, das Humankapital auf der Grundlage eines „human assets index“ und die wirtschaftliche Verwundbarkeit. Im Jahr 2006 standen 12 der 15 ECOWAS-Mitgliedstaaten auf der UNCTAD-Liste der am wenigsten entwickelten Länder, es fehlten die Republik Côte d'Ivoire, die Republik Liberia und die Bundesrepublik Nigeria: vgl. http://www.unctad.org/Templates/Page.asp?intItemID=3641&lang=1.

64 — KOM(2000) 212 endg., S. 5. Vgl. außerdem Art. 30 und Anhang II der Verordnung Nr. 1905/2006.

ii) Anwendungsbereich der Entwicklungszusammenarbeit

151. Vor der Prüfung dieser Frage ist zunächst der Wortlaut von Art. 177 EG in Erinnerung zu rufen.

152. Nach Abs. 1 dieses Artikels fördert „[d]ie Politik der Gemeinschaft auf dem Gebiet der Entwicklungszusammenarbeit, die eine Ergänzung der entsprechenden Politik der Mitgliedstaaten darstellt, …

— die nachhaltige wirtschaftliche und soziale Entwicklung der Entwicklungsländer, insbesondere der am meisten benachteiligten Entwicklungsländer;

— die harmonische, schrittweise Eingliederung der Entwicklungsländer in die Weltwirtschaft;

— die Bekämpfung der Armut in den Entwicklungsländern“.

153. Art. 177 EG bestimmt, dass die Politik der Gemeinschaft in diesem Bereich dazu beiträgt, das allgemeine Ziel einer Fortentwicklung und Festigung der Demokratie und des Rechtsstaats sowie das Ziel der Wahrung der Menschenrechte und Grundfreiheiten zu verfolgen.

154. Nach Art. 177 Abs. 3 EG kommt die Gemeinschaft den im Rahmen der Vereinten Nationen und anderer zuständiger internationaler Organisationen gegebenen Zusagen nach und berücksichtigt die in diesem Rahmen gebilligten Zielsetzungen.

155. Abs. 1 dieses Artikels zeigt, dass die Ziele der Politik der Entwicklungszusammenarbeit vor allem wirtschaftlicher und sozialer Art sind. Bei der Verfolgung dieser Ziele muss die Gemeinschaft zu dem in Art. 177 Abs. 2 EG genannten allgemeinen politischen Ziel beitragen.

156. Zwar könnte im Licht von Art. 177 Abs. 3 EG die Meinung vertreten werden, dass die Aufzählung in Abs. 1 nicht erschöpfend sei, da die Gemeinschaft auf internationaler Ebene gebilligte Zielsetzungen, insbesondere die im Rahmen der Vereinten Nationen gebilligten, zu berücksichtigen hat.

157. Abgesehen davon, dass die Gemeinschaft nur verpflichtet ist, im Rahmen der zuständigen internationalen Organisationen gebilligte Zielsetzungen zu „berücksichtigen", bedeutet dieser Ausdruck jedenfalls nicht, dass diese Zielsetzungen wirksam in einem Maß zur Erweiterung der der Gemeinschaft nach Titel XX des EG-Vertrag gesetzten Ziele beitragen können, dass jede Initiative der Europäischen Union und/oder der Gemeinschaft, die an Entwicklungsländer gerichtet ist, nunmehr unter die gemeinschaftliche Politik der Entwicklungszusammenarbeit fallen würde [65].

158. Eine andere Auslegung würde ohne Zweifel Art. 5 EU zuwider laufen, wonach die Gemeinschaft nur innerhalb der Grenzen der ihr im EG-Vertrag zugewiesenen Befugnisse und gesetzten Ziele tätig werden kann.

159. Die Wahrung des Friedens und die Stärkung der internationalen Sicherheit lassen sich weder einem der Ziele zuordnen, die der Gemeinschaft in den Art. 2 EG und 3 EG ausdrücklich zugewiesen sind, noch

65 — Zudem ist anzumerken, dass die im Jahr 2000 von den Vereinten Nationen verabschiedeten acht Milleniumsentwicklungsziele, deren Verwirklichung die Mitgliedstaaten und die Gemeinschaft anstreben, hauptsächlich auf die Deckung der lebenswichtigen Grundbedürfnisse der Bevölkerungen, auf die Bekämpfung der Armut und auf die sozio-ökonomische Entwicklung ausgerichtet sind, d. h. auf Beseitigung der äußersten Armut und des Hungers, Gewährleistung einer Grundbildung für alle, Förderung der Geschlechtergleichstellung und der Selbstbestimmung der Frauen, Senkung der Sterblichkeit von Kindern, Verbesserung der Gesundheit von Müttern, Bekämpfung von HIV/AIDS, Malaria und anderen Krankheiten, Gewährleistung ökologischer Nachhaltigkeit und Einrichtung einer globalen Entwicklungspartnerschaft: vgl. hierzu jüngst Gemeinsame Erklärung des Rates und der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten, des Parlaments und der Kommission zur Entwicklungspolitik der Europäischen Union: „Der Europäische Konsens" (ABl. 2006, C 46, S. 1).

der Präambel des EG-Vertrags. Zwar muss sich die Gemeinschaft bei ihrem Handeln im Bereich ihrer eigenen Zuständigkeiten von der Wahrung des Friedens und der Stärkung der internationalen Sicherheit leiten lassen, doch fallen diese nicht unter den EG-Vertrag, sondern gehören gemäß Art. 11 Abs. 1 EU zu den Zielen des EU-Vertrags, insbesondere der GASP [66].

160. Die sozio-ökonomische Natur der mit der gemeinschaftlichen Politik der Entwicklungszusammenarbeit verfolgten Ziele hat der Gerichtshof im Urteil Portugal/Rat und Kommission bestätigt.

161. In diesem Urteil hat der Gerichtshof zwar eingeräumt, dass die in Artikel 130u des EG-Vertrags (jetzt Art. 177 EU) genannten Ziele weitgefasst sind in dem Sinne, dass die zu ihrer Verfolgung notwendigen Maßnahmen verschiedene besondere Bereiche betreffen können [67]. Er hat jedoch zum einen festgestellt, dass Klauseln eines Abkommens über Zusammenarbeit in diesen verschiedenen besonderen Bereichen, um rechtsgültig auf der Grundlage des Artikels 130y des EG-Vertrags (jetzt Art. 181 EG) angenommen werden zu können, nicht Verpflichtungen von solcher Tragweite mit sich bringen dürfen, dass diese Verpflichtungen in Wirklichkeit anderen Zielen dienen als der Entwicklungszusammenarbeit [68], und er hat zum anderen im Rahmen der Beurteilung einer der Klauseln dieses Abkommens über die Zusammenarbeit der Vertragsparteien im Bereich der Bekämpfung des Drogenmissbrauchs geprüft, ob diese Klausel nicht die Grenzen dessen überschreitet, was zur Verfolgung der in Artikel 130u des EG-Vertrags genannten Ziele der „wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung“ oder der „sozio-ökonomischen“ Ziele der Entwicklungszusammenarbeit erforderlich ist, und keiner spezifischen Zuständigkeit und Rechtsgrundlage für den fraglichen Bereich bedarf [69].

162. Diese Lösung mag hinsichtlich der Abgrenzung der mit der Entwicklungszusammenarbeit verfolgten Ziele verhältnismäßig streng erscheinen.

163. Doch wird diese Strenge, wie das Urteil Portugal/Rat und Kommission zeigt, durch die Möglichkeit abgemildert, in den Bereich der Entwicklungszusammenarbeit eine breite Palette von Gegenständen einzubeziehen, solange diese zur Verwirklichung der in Art. 177 EG genannten Ziele beitragen.

164. So erließ die Gemeinschaft die Verordnung (EG) Nr. 1724/2001 über Aktionen gegen Antipersonenlandminen in

66 — Vgl. in diesem Sinne Urteile des Gerichts Yusuf und Al Barakaat International Foundation gegen Rat und Kommission (Randnrn. 152 bis 155) und Kadi/Rat (Randnrn. 116 bis 119).

67 — Urteil Portugal/Rat und Kommission (Randnr. 37).

68 — Ebd. (Randnr. 39).

69 — Ebd. (Randnrn. 60, 61 und 63).

Entwicklungsländern [70], die nach ihrem Art. 2 darauf gerichtet ist, Länder, die unter den Folgen einer derartigen Verminung leiden, bei der „Herstellung der für ihre wirtschaftliche und soziale Entwicklung erforderlichen Bedingungen“ zu unterstützen, und in deren 15.Erwägungsgrund darauf hingewiesen wird, dass die Aktionen, die die Gemeinschaft nach dieser Verordnung vornimmt, mit der allgemeinen Außenpolitik der Europäischen Union, einschließlich der GASP, vereinbar sein müssen.

165. Das Beispiel der Minenräumungsprojekte zeigt, dass Maßnahmen des Bereichs der Sicherheit in den Anwendungsbereich der Entwicklungshilfe fallen können, soweit sie zur Verwirklichung der in Art. 177 EG genannten sozio-ökonomischen Entwicklungsziele dienen.

166. Diese Abgrenzung der Ziele der Entwicklungszusammenarbeit, die die Bereiche, die möglicherweise als ihr Gegenstand in Betracht kommen, nicht von vornherein von ihrem Anwendungsbereich ausnimmt, ermöglicht es meines Erachtens, den dynamischen Charakter dieser Politik zu wahren und gleichzeitig sicherzustellen, dass die Gemeinschaft den Grundsatz der begrenzten Ermächtigung und die Bindung an die gesetzten Ziele, wie sie in Art. 5 EG vorgesehen sind, beachtet.

167. Eine solche Lösung entspricht, meine ich, auch der allgemeinen Systematik des EG-Vertrags, der darauf angelegt ist, begrenzte Ziele mit umfassenden Mitteln zu erreichen und nicht umgekehrt.

168. Es bleibt jedoch die Frage, wie stark eine bestimmte Maßnahme mit den in Art. 177 EG genannten sozio-ökonomischen Entwicklungszielen zusammenhängen muss, damit sie in die Zuständigkeit der Gemeinschaft nach Titel XX des EG-Vertrag fällt.

169. Es ist unbestreitbar, dass die Wahrung des Friedens und die Stärkung der internationalen Sicherheit im Sinne von Art. 11 Abs. 1 EU und die Prävention gewaltsamer Konflikte, einerseits, mit der Entwicklung, andererseits, zusammenhängen. Keiner der Beteiligten des vorliegenden Rechtsstreits hat dies in Abrede gestellt, und es ist in der Tat nicht zu leugnen, dass die bewaffneten Konflikte, die viele Länder der Welt verheeren, und die dort herrschende Unsicherheit Hindernisse für die Entwicklung dieser Länder darstellen [71].

170. Dennoch kann ein solcher Zusammenhang nicht bewirken, dass in den Bereich der Entwicklungszusammenarbeit Maßnahmen

70 — Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Juli 2001 (ABl. L 234, S. 1). Diese Verordnung wurde zum 1. Januar 2007 aufgehoben und durch die Verordnung Nr. 1717/2006 ersetzt.

71 — Vgl. u. a. Nr. 37 der Erklärung „Der europäische Konsens über die Entwicklungspolitik“.

einbezogen werden, die einen Verstoß gegen die Verteilung der Zuständigkeiten im Rahmen der Pfeilerarchitektur der Europäischen Union zur Folge hätten.

171. Es wäre nämlich falsch und überzogen, anzunehmen, dass jede Maßnahme, die die wirtschaftliche und soziale Entwicklung eines Entwicklungslands *fördert*, in die Zuständigkeit der Gemeinschaft nach Titel XX des EG-Vertrags fällt.

172. Eine andere Auslegung würde den anderen Gemeinschaftspolitiken, wie der Gemeinsamen Handelspolitik, zweifellos ihren Sinn und ihre Wirksamkeit nehmen [72]. Sie könnte außerdem die praktische Wirksamkeit der Bestimmungen des Titels V des EU-Vertrags beeinträchtigen, trotz der Grenzen, die dem Handeln der Gemeinschaft durch Art. 5 EG gesetzt sind.

173. Um sicherzustellen, dass Art. 47 EU und Art. 5 EG gleichermaßen eingehalten werden, muss, sofern eine Maßnahme unter die Ziele der GASP fallen und außerdem zur Erreichung der sozio-ökonomischen Ziele der Entwicklungspolitik der Gemeinschaft beitragen könnte, unter Berücksichtigung des Inhalts und der Zielsetzung dieser Maßnahme ihr Hauptzweck ermittelt werden.

174. So ist der Gerichtshof im Urteil vom 13. September 2005, Kommission/Rat, vorgegangen, in dem er, wie bereits erwähnt, die Art. 2 bis 7 des Rahmenbeschlusses 2003/80/JI, obwohl sie eine Teilharmonisierung der Strafrechtsvorschriften der Mitgliedstaaten enthielten [73], für nichtig erklärte, weil die Prüfung ihrer Zielsetzung und ihres Inhalts ergeben hatte, dass ihr „*Hauptzweck* … im Schutz der Umwelt“ besteht [74].

175. Betrachtet man die Art. 47 EU und 5 EG gemeinsam, so muss man außerdem einräumen, dass, wenn eine Handlung der Europäischen Union hauptsächlich einem Ziel der Wahrung des Friedens und der Stärkung der internationalen Sicherheit dient (und erst recht, wenn dies ihr ausschließliches Ziel ist) und gleichzeitig mittelbar zur sozio-ökonomischen Entwicklung von Entwicklungsländern beiträgt, ein Eingriff

72 — Vor der förmlichen Zuweisung einer eigenen Zuständigkeit im Bereich der Entwicklung an die Gemeinschaft entschied der Gerichtshof zur Anwendung des Systems allgemeiner Zollpräferenzen zugunsten bestimmter Erzeugnisse mit Ursprung in Entwicklungsländern, dass dieses System zwar der Ausdruck einer neuen Konzeption der internationalen Handelsbeziehungen ist, die den Zielen der Entwicklung breiten Raum einräumt, dass aber der „Zusammenhang mit den Problemen der Entwicklung“ nicht bewirkt, dass ein Rechtsakt nicht in den Bereich der gemeinsamen Handelspolitik fällt; vgl. Urteil vom 26. März 1987, Kommission/Rat (45/86, Slg. 1987, 1493, Randnrn. 18 und 20).

73 — Urteil Kommission/Rat (Randnr. 47).

74 — Ebd. (Randnr. 51) (Hervorhebung nur hier).

in die Zuständigkeiten der Gemeinschaft ausgeschlossen ist.

176. Dagegen müsste, falls die beiden Ziele der Maßnahme untrennbar miteinander verbunden sind, ohne dass das eine gegenüber dem anderen nur zweitrangig und mittelbar ist [75], die besondere Natur des Verhältnisses zwischen der Europäischen Union und der Gemeinschaft dazu führen, dass der gemeinschaftlichen Rechtsgrundlage der Vorrang gegeben wird, denn im Rahmen dieses Verhältnisses erscheint es mir beim gegenwärtigen Stand des Rechts der Europäischen Union außerordentlich schwierig, wenn nicht gar unmöglich, auf eine doppelte Rechtsgrundlage zurückzugreifen, ohne gegen Art. 47 EU zu verstoßen [76].

75 — Nach dem vom Gerichtshof in seiner Rechtsprechung entwickelten Kriterium: vgl. insoweit Urteil vom 10. Januar 2006, Kommission/Parlament und Rat (C-178/03, Slg. 2006, I-107, Randnrn. 42 und 43 sowie die dort angeführte Rechtsprechung).

76 — Im Rahmen des EG-Vertrags hat der Rückgriff auf eine doppelte Rechtsgrundlage Ausnahmecharakter und ist ausgeschlossen, wenn sich, obwohl die mit der Handlung verfolgten Ziele untrennbar miteinander verbunden sind, die für die beiden Rechtsgrundlagen jeweils vorgesehenen Verfahren nicht miteinander vereinbaren lassen und/oder wenn die Verbindung der Rechtsgrundlagen die Rechte des Parlaments beeinträchtigen würde: vgl. Urteil Kommission/Parlament und Rat (Randnr. 57 und die dort angeführte Rechtsprechung). In einer Rechtssache, in der es um die Verteilung der Zuständigkeiten zwischen dem zweiten und dem ersten Pfeiler der Europäischen Union geht, erschiene die Verbindung der beiden Rechtsgrundlagen auch im Hinblick auf die unterschiedlichen Verfahrenserfordernisse im Rahmen des Titels V des EU-Vertrags und des Titels XX des EG-Vertrags ausgeschlossen. So wird eine gemeinsame Aktion, mit der ein Ziel der GASP verfolgt wird, grundsätzlich nur vom Rat erlassen, der einstimmig beschließt (vorbehaltlich der Anwendung von Art. 23 Abs. 2 EU), während auf dem Gebiet der Entwicklungszusammenarbeit Art. 179 Abs. 1 EG vorsieht, dass „die zur Verfolgung der Ziele des Artikels 177 [EG] erforderlichen Maßnahmen" vom Rat gemäß dem Verfahren der „Mitentscheidung" erlassen werden. Außerdem kann bezweifelt werden, dass sich die Verfahren zum Erlass von Beschlüssen, mit denen eine finanzielle und/oder technische Unterstützung gewährt wird und die auf allgemeinen Rechtsakten der verschiedenen Pfeiler beruhen, vereinbaren lassen, da im Rahmen des Titels V des EU-Vertrags für den Erlass solcher Beschlüsse der Rat zuständig ist, während im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit der Erlass von Maßnahmen zur finanziellen und/oder technischen Unterstützung Sache der Kommission ist.

iii) Die Bekämpfung der Verbreitung von leichten Waffen und Kleinwaffen und die Entwicklungszusammenarbeit

177. Die eben dargelegten Erwägungen lassen bereits erkennen, dass ein völliger Ausschluss der Bekämpfung der Verbreitung von leichten Waffen und Kleinwaffen aus dem Anwendungsbereich der gemeinschaftlichen Politik der Entwicklungszusammenarbeit abzulehnen ist.

178. Tatsächlich ist dieser Gegenstand ebenso wie die Bekämpfung des Drogenmissbrauchs oder die Minenräumung nicht von vornherein vom Bereich der einseitigen Maßnahmen oder der Abkommen der Gemeinschaft mit Drittländern auf dem Gebiet der Entwicklungszusammenarbeit ausgeschlossen, sofern der Hauptzweck der durchgeführten oder geplanten Handlungen die Entwicklungszusammenarbeit ist und diese zur Erreichung der sozio-ökonomischen Ziele dieser Politik beitragen.

179. Diese Beurteilung scheint mir durch die Initiativen der Organe der Europäischen Union zur Bekämpfung der Verbreitung von leichten Waffen und Kleinwaffen bestätigt zu werden.

180. Während des Kalten Krieges hatten viele Staaten sehr große Mengen konventioneller Waffen angehäuft, die nach Ende des Kalten Krieges aus unterschiedlichen Gründen, darunter vor allem die Auflösung staatlicher Strukturen, die wichtigsten bewaffneten Konflikte der 90er Jahre nährten [77].

181. Am 26. Juni 1997, einige Tage nach der Tagung des Europäischen Rates in Amsterdam, nahm der Rat der Europäischen Union mit dem „Programm zur Verhütung und Bekämpfung des illegalen Handels mit konventionellen Waffen“ [78] (im Folgenden: Programm von 1997) die erste politische Initiative der Europäischen Union im Bereich der Bekämpfung der Verbreitung von leichten Waffen und Kleinwaffen an. Das Programm von 1997, das eine Antwort auf mehrere Resolutionen der Generalversammlung der Vereinten Nationen [79] war, enthielt einen internen Teil, in dem die Mitgliedstaaten aufgerufen wurden, ihre gemeinsamen Anstrengungen zur Verhütung und Bekämpfung des Handels mit solchen Waffen in ihrem Hoheitsgebiet zu verstärken [80], und einen externen Teil, in dem u. a. angekündigt wurde, dass die Gemeinschaft und die Mitgliedstaaten im Rahmen ihrer jeweiligen Zuständigkeiten aufeinander abgestimmte Maßnahmen treffen würden, durch die andere Länder zum einen unterstützt werden sollten, den illegalen Waffenhandel zu unterbinden, und zum anderen, insbesondere im Anschluss an Konflikte und bei Bestehen eines Mindestniveaus an Sicherheit und Stabilität, dem Zirkulieren von Waffen und dem illegalen Waffenhandel ein Ende zu setzen [81]. Als Unterstützungsmaßnahmen des externen Teils des Programms von 1997 waren u. a. genannt der Erlass bzw. die Verschärfung eines geeigneten Pakets von Gesetzen und Verwaltungsmaßnahmen zur wirksamen Regelung und Überwachung des Waffentransfers, die Aufstellung von Programmen zur Einsammlung, zum Rückkauf und zur Vernichtung von Waffen, die Aufstellung von Aufklärungsprogrammen zur Förderung des Verständnisses der lokalen Bevölkerung für die negativen Auswirkungen des illegalen Waffenhandels und die Förderung der Wiedereingliederung von früheren Kombattanten in das Zivilleben.

77 — Vgl. hierzu die Analyse in den Nrn. 1 bis 8 der Strategie der Europäischen Union zur Bekämpfung der Anhäufung von Kleinwaffen und leichten Waffen und dazugehöriger Munition sowie des unerlaubten Handels damit, die vom Europäischen Rat auf seiner Tagung vom 15./16. Dezember 2005 angenommen wurde (Dok. Nr. 5319/06, PESC 31). Nach diesem Dokument zirkulieren weltweit über 600 Millionen Kleinwaffen, und in 47 der 49 großen Konflikte, die in den 90er Jahren zu verzeichnen waren, wurden Kleinwaffen und leichte Waffen als Hauptkampfmittel eingesetzt. Nach einer Studie vom Mai 2004 zirkulieren in Westafrika rechtswidrig 8 bis 10 Millionen Kleinwaffen (vgl. Bah, A., *Implementing the ECOWAS Small Arms Moratorium in Post-War Sierra Leone*, Arbeitsdokument der Small Arms Working Group des Canadian Peacebuilding Coordination Committee, Ploughshares, Ontario, 2004, S. 3). Dieses Dokument ist unter folgender Internet-Adresse zu finden: http://www.ploughshares.ca/libraries/WorkingPapers/wp041eng.pdf.

78 — Der Wortlaut des Programms ist unter folgender Internet-Adresse zu finden: http://grip.org/bdg/g1599.html.

79 — Das Programm von 1997 erwähnt insbesondere die Resolutionen 51/45 F „Maßnahmen zur Eindämmung des unerlaubten Transfers und Einsatzes konventioneller Waffen“, 51/45 L „Unterstützung von Staaten zur Eindämmung des unerlaubten Handels mit Kleinwaffen und zur Einsammlung dieser Waffen“ und 51/45 N „Festigung des Friedens durch konkrete Abrüstungsmaßnahmen“, die alle drei in der 79. Plenarsitzung vom 10. Dezember 1996 angenommen wurden. In der letztgenannten Resolution erklärt sich die Generalversammlung „überzeugt, dass ein umfassender und integrierter Ansatz zu bestimmten konkreten Abrüstungsmaßnahmen, so unter anderem zur Rüstungskontrolle … hinsichtlich Kleinwaffen und leichter Waffen …, oftmals eine Voraussetzung für die Aufrechterhaltung und Festigung des Friedens und der Sicherheit ist und daher eine Grundlage für die wirksame Normalisierung der Verhältnisse sowie die soziale und wirtschaftliche Entwicklung darstellt“.

80 — Nr. 1 des Programms von 1997.

81 — Nrn. 2 und 3 des Programms von 1997.

182. Das Programm von 1997 wurde durch die Gemeinsame Aktion 1999/34/GASP des Rates vom 17. Dezember 1998 betreffend den Beitrag der Europäischen Union zur Bekämpfung der destabilisierenden Anhäufung und Verbreitung von Kleinwaffen und leichten Waffen ergänzt und verstärkt, die im Jahr 2002 durch die streitige Gemeinsame Aktion ersetzt wurde.

183. Die Europäische Union verabschiedete zur Umsetzung der Gemeinsamen Aktion 1999/34/GASP mehrere regional beschränkte spezifische Aktionen [82], hauptsächlich in Form finanzieller Beiträge und technischer Unterstützung zur Einsammlung und Vernichtung von leichten Waffen und Kleinwaffen [83].

184. Am 21. Mai 1999 nahm der Rat unter Hinweis auf die Gemeinsame Aktion 1999/34/GASP eine Entschließung über Kleinwaffen an, in der er darauf verwies, dass die exzessive Versorgung mit Kleinwaffen und mangelnde Kontrollen interne oder zwischenstaatliche Konflikte geschürt haben und zu einem Hemmnis für eine friedliche wirtschaftliche und soziale Entwicklung geworden sind [84], und „empfiehlt, dass die Gemeinschaft und die Mitgliedstaaten im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit folgenden Maßnahmen besondere Aufmerksamkeit schenken: — der Einbeziehung der Frage der Kleinwaffen in den politischen Dialog mit den AKP-Staaten und anderen

82 — Beschluss 1999/730/GASP des Rates vom 15. November 1999 zur Umsetzung der Gemeinsamen Aktion 1999/34/GASP durch einen Beitrag der Europäischen Union zur Bekämpfung der destabilisierenden Anhäufung und Verbreitung von Kleinwaffen und leichten Waffen in Kambodscha (ABl. L 294, S. 5), Beschluss 1999/845/GASP des Rates vom 17. Dezember 1999 zur Durchführung der Gemeinsamen Aktion 1999/34/GASP im Hinblick auf einen Beitrag der Europäischen Union zur Bekämpfung der destabilisierenden Anhäufung und Verbreitung von Kleinwaffen und leichten Waffen in Mosambik (ABl. L 326, S. 73), Beschluss 2000/803/GASP des Rates vom 14. Dezember 2000 zur Durchführung der Gemeinsamen Aktion 1999/34/GASP betreffend einen Beitrag der Europäischen Union zur Bekämpfung der destabilisierenden Anhäufung und Verbreitung von Kleinwaffen und leichten Waffen in Südossetien (ABl. L 326, S. 1), Beschluss 2001/200/GASP des Rates vom 12. März 2001 zur Durchführung der Gemeinsamen Aktion 1999/34/GASP betreffend einen Beitrag der Europäischen Union zur Bekämpfung der destabilisierenden Anhäufung und Verbreitung von Kleinwaffen und leichten Waffen in Lateinamerika und in der Karibik (ABl. L 72, S. 1) und Beschluss 2001/850/GASP des Rates vom 29. November 2001 zur Durchführung der Gemeinsamen Aktion 1999/34/GASP betreffend einen Beitrag der Europäischen Union zur Bekämpfung der destabilisierenden Anhäufung und Verbreitung von Kleinwaffen und leichten Waffen in Albanien (ABl. L 318, S. 1).

83 — So im Fall des Beschlusses 1999/845/GASP, durch den die Europäische Union einen Beitrag in Form einer finanziellen Unterstützung zur Aufspürung, Einsammlung und Vernichtung von Waffen in Mosambik durch gemeinsame grenzüberschreitende Aktionen der südafrikanischen Polizei und der mosambikanischen Polizei (Aktion Rachel) gewährte, des Beschlusses 2000/803/GASP, durch den den lokalen Polizeikräften in Südossetien, denen die Kontrolle über die Bestände, das Einsammeln und die Vernichtung von Kleinwaffen und leichten Waffen in dieser Region obliegt, Hilfe in Form von Ausrüstung gewährt wurde, und, in geringerem Umfang, des Beschlusses 1999/730/GASP, durch den der Regierung Kambodschas finanzielle und technische Unterstützung geleistet wurde u. a. bei der Ausarbeitung entsprechender Rechts- und Verwaltungsvorschriften über den Besitz, Einsatz, Verkauf und Transfer von Waffen und deren Munition, bei der Entwicklung von Verfahren für die freiwillige Abgabe von Kleinwaffen und für die Ermittlung und Vernichtung überschüssiger Bestände von Kleinwaffen, sowie bei Programmen zur Entwicklung der Bürgergesellschaft mit dem Ziel, das Bewußtsein der Öffentlichkeit für die Probleme im Zusammenhang mit Kleinwaffen und leichten Waffen zu schärfen, und des Beschlusses 2001/850/GASP, durch den finanzielle Unterstützung zu dem im Rahmen des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen (UNDP) aufgestellten Programm zur Kontrolle von leichten Waffen und Kleinwaffen in Albanien geleistet und insbesondere zur Förderung der Einsammlung von Waffen in Albanien beigetragen wurde. Durch den Beschluss 2001/200/GASP leistete die Europäische Union einen finanziellen Beitrag zu den Projekten des Regionalzentrums der Vereinten Nationen für Frieden, Abrüstung und Entwicklung in Lateinamerika und in der Karibik, das seinen Sitz in Lima (Peru) hat; der Beitrag war für die Schulung der lokalen Zoll- und Polizeibeamten bestimmt.

84 — Nr. 1 der Entschließung. Deren Wortlaut ist unter folgender Internet-Adresse zu finden: http://grip.org/bdg/g1787.html.

[Partnerländern der Europäischen Union] im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit; — *der Unterstützung im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit für Staaten, die um Hilfe bei der Kontrolle oder der Beseitigung überschüssiger Kleinwaffenbestände ersuchen, sowie anderen Anreizen zur Förderung der freiwilligen Abgabe von Kleinwaffen und deren Vernichtung*; … — *im Bedarfsfall ist ein Beitrag zur Stärkung geeigneter staatlicher Einrichtungen und Rechtsvorschriften der Kleinwaffen in Betracht zu ziehen zwecks besserer Kontrolle. Die ersten Maßnahmen könnten sich auf … Westafrika (ECOWAS) konzentrieren, wo bereits beträchtliche Fortschritte zu verzeichnen und Rahmenregelungen zur Bekämpfung der Verbreitung von Kleinwaffen entwickelt und vereinbart worden sind*“ [85]. Ferner verlangt der Rat zur Gewährleistung eines koordinierten und komplementären Vorgehens, auf Gemeinschaftsebene die Gewährleistung der Kohärenz der EU-Tätigkeiten im Kleinwaffenbereich, insbesondere in Bezug auf die GASP [86].

185. Das Programm von 1997 und die Entschließung des Rates vom 21. Mai 1999 zeigen, dass der Rat es nicht ausgeschlossen hat, dass die Gemeinschaft im Rahmen der Zuständigkeiten, die ihr auf dem Gebiet der Entwicklungszusammenarbeit zugewiesen sind, zu Aktionen mit dem Ziel der Bekämpfung der Verbreitung von leichten Waffen und Kleinwaffen ermächtigt sein kann.

186. Angesichts dieser Dokumente des Rates erscheint die vom Rat und von den vom Gerichtshof als Streithelfer zugelassenen Regierungen mit Ausnahme der niederländischen Regierung vertretene Auffassung kaum folgerichtig, dass der Gegenstand der Bekämpfung der Verbreitung von leichten Waffen und Kleinwaffen keinesfalls unter die gemeinschafltiche Politik der Entwicklungszusammenarbeit falle.

187. Außerdem scheint mir Art. 11 Abs. 3 des Cotonou-Abkommens, zu dessen Auslegung und Tragweite sich die Verfahrensbeteiligten ausführlich eingelassen haben, obwohl darin die Verteilung der Zuständigkeiten zwischen der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten nicht förmlich geregelt wird, einer Auslegung nicht zugänglich zu sein, wonach jegliche Aktion der Gemeinschaft zur Unterstützung der „Bekämpfung der übermäßigen und unkontrollierten Anhäufung von Kleinwaffen und leichten Waffen“ ausgeschlossen wäre.

188. Umgekehrt bedeutet, wie die Kommission eingeräumt hat, der bloße Umstand, dass dieser Gegenstand im Cotonou-Abkommen erwähnt ist, auch nicht, dass die Europäische Union keinerlei Zuständigkeit für den Erlass von Maßnahmen und Aktionen zur Bekämpfung der Verbreitung von leichten Waffen und Kleinwaffen besitzt.

189. Für die Abgrenzung der Zuständigkeiten der Gemeinschaft und der Europäischen Union voneinander ist daher letztlich

85 — Nr. 7 der Entschließung (Hervorhebung nur hier).
86 — Nr. 9 der Entschließung.

zu bestimmen, welches Ziel mit der fraglichen Maßnahme verfolgt wird: Dient sie ausschließlich oder hauptsächlich einem Ziel der Wahrung des Friedens und/oder der Stärkung der internationalen Sicherheit, so fällt sie damit unter die GASP, dient sie ausschließlich oder hauptsächlich einem Ziel der sozio-ökonomischen Entwicklung, so gehört sie zur gemeinschaftlichen Politik der Entwicklungszusammenarbeit. Diese Lösung wird auch durch die Erläuterungen zum Kapitel über die GASP im Gesamthaushaltsplan der Europäischen Union für das Haushaltsjahr 2004 bestätigt, die, obwohl sie lediglich Hinweischarakter haben, zeigen, dass sowohl die Gemeinschaft als auch die Europäische Union, wenn diese nach Titel V des EU-Vertrags tätig wird, entsprechend ihren jeweiligen Befugnissen Aktionen zur Bekämpfung der Anhäufung von leichten Waffen und Kleinwaffen erlassen können.

190. Überdies meine ich, anders als die französische Regierung in der mündlichen Verhandlung, nicht, dass in der vorliegenden Rechtssache aus Art. 3 der Verordnung Nr. 1717/2006 gefolgert werden kann, dass die Bekämpfung der Verbreitung von leichten Waffen und Kleinwaffen von vornherein aus der gemeinschaftlichen Politik der Entwicklungszusammenarbeit ausgeschlossen ist [87].

191. Art. 3 Abs. 1 dieser Verordnung sieht vor, dass die Gemeinschaft technische und finanzielle Hilfe leisten kann, als Reaktion u. a. auf eine Notsituation, eine bestehende oder sich abzeichnende Krise oder eine Situation, die in einen bewaffneten Konflikt zu eskalieren droht oder das betreffende Drittland oder die betreffenden Drittländer erheblich destabilisieren könnte. In Art. 3 Abs. 2 sind die Bereiche dieser technischen und finanziellen Hilfe aufgezählt. Darunter fällt nach Art. 3 Abs. 2 Buchst. i Unterabs. 1 „Unterstützung — im Rahmen der Politik der Zusammenarbeit der Gemeinschaft und ihrer Ziele — von Maßnahmen zur Bewältigung der Auswirkungen der illegalen Verwendung von und des illegalen Zugangs zu Schusswaffen auf die Zivilbevölkerung; eine solche Unterstützung beschränkt sich auf Untersuchungstätigkeiten, Hilfe für die Opfer, Sensibilisierung der Öffentlichkeit und Förderung rechtlichen und administrativen Fachwissens und bewährter Praktiken". Nach Unterabs. 2 dieser Bestimmung, auf den sich die französische Regierung stützt, „wird nur so weit Hilfe geleistet, wie es zur Wiederherstellung der Bedingungen für die soziale und wirtschaftliche Entwicklung der betreffenden Bevölkerung in einem Krisenfall oder einer sich abzeichnenden Krise gemäß Absatz 1 erforderlich ist. Sie umfasst keine Unterstützung von Maßnahmen zur Bekämpfung der Verbreitung von Waffen."

192. Es ist jedoch darauf hinzuweisen, dass der Rat und die Kommission beim Erlass der Verordnung Nr. 1717/2006, die am 1. Januar 2007 in Kraft getreten ist, eine gemeinsame Erklärung abgegeben haben, nach deren Wortlaut sich diese beiden Organe u. a. darin einig sind, dass die Verordnung Nr. 1717/2006 nicht so „ausgelegt werden darf, als greife sie Positionen in der Rechtssache

87 — Ein solches Argument wäre, auch wenn es erst in der mündlichen Verhandlung vorgetragen worden ist und sich auf einen nach Einreichung der Klageschrift ergangenen Rechtsakt der Gemeinschaft bezieht, für zulässig zu erklären, weil es darauf abzielt, die Zuständigkeit der Gemeinschaft für den Erlass von Maßnahmen im Bereich der Bekämpfung der Verbreitung von leichten Waffen und Kleinwaffen zu bestreiten, eine Frage, die zur öffentlichen Ordnung gehört und die der Gemeinschaftsrichter daher von Amts aufgreifen kann.

[C-]91/05 vor", dass, „[s]olange die Entscheidung des Gerichtshofs in der genannten Rechtssache noch nicht ergangen ist, … die Kommission von Maßnahmen nach Artikel 3 Absatz 2 Buchstabe i [der Verordnung Nr. 1717/2006] absehen" wird und dass der Anwendungsbereich dieses Artikels auf der Grundlage eines Vorschlags der Kommission unter Berücksichtigung des Urteils des Gerichtshofs in der vorliegenden Rechtssache erforderlichenfalls geändert wird [88].

193. Jedenfalls scheint Art. 3 Abs. 2 Buchst. i Unterabs. 2 der Verordnung Nr. 1717/2006, wäre diese Bestimmung auszulegen, die Unterstützung von Maßnahmen zur Bekämpfung der Verbreitung von Waffen nur in Bezug auf eine Hilfe der Gemeinschaft als Reaktion auf eine bestehende oder sich abzeichnende Krise auszuschließen, nicht aber in Bezug auf jede Maßnahme der Gemeinschaft, die zur Erreichung der sozioökonomischen Ziele der Entwicklungszusammenarbeit beiträgt, weil nämlich die in der Verordnung Nr. 1717/2006 vorgesehene Hilfe nach deren Art. 2 Abs. 1 nur gewährt wird, soweit sie nicht im Rahmen der Gemeinschaftsinstrumente für Außenhilfe erfolgen kann, zu denen zwangsläufig die geografischen Instrumente der Entwicklungszusammenarbeit wie das Cotonou-Abkommen gehören. Wie jedoch bereits erwähnt, schließt dieses Abkommen nicht aus, dass die Gemeinschaft zum Erlass von Maßnahmen befugt ist, die zur Bekämpfung der Verbreitung von leichten Waffen und Kleinwaffen beitragen sollen.

194. Aus allen diesen Gründen meine ich, dass die Bekämpfung der übermäßigen Anhäufung von leichten Waffen und Kleinwaffen als solche nicht außerhalb der gemeinschaftlichen Politik der Entwicklungszusammenarbeit liegt, sondern vielmehr zu ihr gehören kann, wenn eine Maßnahme, mit der ein Beitrag zu dieser Bekämpfung geleistet wird, ausschließlich oder hauptsächlich die Entwicklungszusammenarbeit bezweckt und zur Erreichung der sozioökonomischen Entwicklungsziele dieser Zusammenarbeit beiträgt.

195. Ich komme nun zur Prüfung der Rechtmäßigkeit des angefochtenen Beschlusses und der streitigen Gemeinsamen Aktion.

3. Zur Rechtmäßigkeit des angefochtenen Beschlusses und der streitigen Gemeinsamen Aktion

196. Im Licht insbesondere des Urteils vom 13. September 2005, Kommission/Rat, und, wie bereits erwähnt, um festzustellen, ob der Rat durch den Erlass des angefochtenen Beschlusses in die der Gemeinschaft auf dem Gebiet der Entwicklungszusammenarbeit zugewiesenen Zuständigkeiten übergegriffen und damit gegen Art. 47 EU verstoßen hat, ist zu prüfen, ob dieser Beschlusses hinsichtlich seiner Zielsetzung und seines Inhalts zumindest hauptsächlich die Entwicklungszusammenarbeit bezweckt.

88 — Dokument Nr. 14010/06, CODEC 1113, PESC 966, 27. Oktober 2006, S. 1.

197. Zur Zielsetzung des angefochtenen Beschlusses ist, wie schon gesagt, in dessen erstem Erwägungsgrund ausgeführt, dass die übermäßige und unkontrollierte Anhäufung und Verbreitung von leichten Waffen und Kleinwaffen eine Gefahr für den Frieden und die Sicherheit darstellen und die Aussichten auf eine nachhaltige Entwicklung verringern.

198. Im zweiten Erwägungsgrund des angefochtenen Beschlusses wird erklärt, dass die Europäische Union beabsichtigt, sich im Rahmen der zuständigen internationalen Gremien für vertrauensbildende Maßnahmen einzusetzen. Weiter heißt es dort: „Der vorliegende Beschluss dient dazu, [die streitige Gemeinsame Aktion] umzusetzen." Dieser Erwägungsgrund ist in Verbindung mit dem einzigen Bezugsvermerk des angefochtenen Beschlusses zu sehen, wo auf Art. 3 der streitigen Gemeinsamen Aktion verwiesen wird, in dem vertrauensbildende Maßnahmen erwähnt sind.

199. Nach Art. 3 der streitigen Gemeinsamen Aktion strebt die Europäische Union zur Verwirklichung der Ziele der streitigen Gemeinsamen Aktion an, „in den zuständigen internationalen Gremien und gegebenenfalls *im regionalen Rahmen* Konsens *über die Anwendung der folgenden Grundsätze* und Maßnahmen, *mit denen eine weitere destabilisierende Anhäufung von Kleinwaffen verhindert werden soll*, herbeizuführen" [89]. Zu den in Art. 3 genannten Grundsätzen und Maßnahmen gehören: „a) Verpflichtung aller Staaten, Kleinwaffen nur im Rahmen ihrer legitimen Sicherheitsbedürfnisse in einem Umfang, der mit ihren legitimen Selbstverteidigungs- und Sicherheitserfordernissen, einschließlich ihrer Fähigkeit zur Teilnahme an friedenserhaltenden Einsätzen der VN im Einklang steht, einzuführen und zu besitzen; b) Verpflichtung der Ausfuhrländer, Kleinwaffen nur an Regierungen zu liefern …, und zwar gemäß den entsprechenden internationalen und regionalen restriktiven Waffenausfuhrkriterien …; c) Verpflichtung aller Staaten, Kleinwaffen nur für die unter Buchstabe a) genannten Zwecke oder die unter Buchstabe b) genannten Ausfuhren herzustellen; … e) vertrauensbildende Maßnahmen, einschließlich Maßnahmen zur Förderung von größerer Transparenz und Offenheit, durch regionale Register für Kleinwaffen und den regelmäßigen Austausch der vorhandenen Informationen über die Aus- und Einfuhren, die Herstellung und den Besitz von Kleinwaffen und über die einzelstaatliche Waffengesetzgebung sowie durch Konsultationen zwischen den Beteiligten zu den ausgetauschten Informationen".

200. Wie bereits erwähnt, bestreitet die Kommission keineswegs, dass Art. 3 der streitigen Gemeinsamen Aktion ebenso wie die meisten anderen Bestimmungen ihres Titels I in den Bereich der GASP fallen [90].

89 — Hervorhebung nur hier. Wie bereits erwähnt, umfasst der Ausdruck „Kleinwaffen" im verfügenden Teil der streitigen gemeinsamen Aktion die „leichten Waffen" (siehe oben, Nr. 9).

90 — Siehe oben, Nr. 59.

201. Weiter ist daran zu erinnern, dass die Unterstützung, die die Europäische Union nach dem angefochtenen Beschluss leistet, im Wesentlichen die Umwandlung des Moratoriums der ECOWAS über leichte Waffen in ein rechtsverbindliches Regionalübereinkommen betrifft.

202. Das fragliche Moratorium, das von der ECOWAS im Oktober 1998 erklärt wurde, betrifft die Einfuhr, die Ausfuhr und die Herstellung von leichten Waffen in den Mitgliedstaaten der ECOWAS. In der Präambel des Moratoriums wird darauf hingewiesen, dass die Zirkulation von leichten Waffen für die Mitgliedstaaten der ECOWAS einen destabilisierenden Faktor und eine Bedrohung des Friedens und der Sicherheit der Völker darstellt [91].

203. Indem er die Umwandlung dieser politischen Initiative der ECOWAS in ein rechtsverbindliches Regionalübereinkommen unterstützt, trägt der angefochtene Beschluss folglich entsprechend Art. 3 der streitigen Gemeinsamen Aktion zur Verhinderung einer weiteren Anhäufung von leichten Waffen und Kleinwaffen bei, die diese Region (zusätzlich) destabilisieren könnte.

204. Der angefochtene Beschluss zielt daher konkret und unmittelbar auf eine Unterstützung der Bemühungen der ECOWAS zur Bekämpfung der Unsicherheit, die eine weitere Anhäufung von leichten Waffen und Kleinwaffen in Westafrka zur Folge hätte. Die Zielsetzung des angefochtenen Beschlusses scheint daher hauptsächlich, wenn nicht ausschließlich, dem Bereich der Sicherheit zuzuordnen zu sein.

205. Zwar ist Sicherheit zweifellos eine notwendige Voraussetzung für Entwicklung [92], doch bedeutet, entgegen dem Vorbringen der Kommission, die bloße Feststellung im ersten Erwägungsgrund des angefochtenen Beschlusses, dass die übermäßige und unkontrollierte Anhäufung und Verbreitung von leichten Waffen und Kleinwaffen die Aussichten auf eine nachhaltige Entwicklung verringert, nicht, dass der angefochtene Beschluss zur Unterstützung eines Projekts dient, das unmittelbar und/oder hauptsächlich darauf gerichtet ist, die Lebensbedingungen der Menschen und/oder die sozio-ökonomischen Bedingungen der Bevölkerungen der betroffenen afrikanischen Staaten zu verbessern.

206. Im Gegenteil scheint dieses letztgenannte Ziel eher fernliegend und jedenfalls mittelbar und zweitrangig gegenüber dem

91 — Zweiter Erwägungsgrund der Erklärung eines Moratoriums über den Handel mit und die Herstellung von leichten Waffen in Westafrika.

92 — Wie im Übrigen in den Abschnitten I und III der Strategie der Europäischen Union zur Bekämpfung der Anhäufung von Kleinwaffen und leichten Waffen und dazugehöriger Munition unter Bezugnahme auf die im Dezember 2003 vom Europäischen Rat verabschiedete Europäische Sicherheitsstrategie festgestellt.

der Wahrung der regionalen Sicherheit der ECOWAS-Mitgliedstaaten.

207. Zum Inhalt des angefochtenen Beschlusses ist darauf hinzuweisen, dass danach finanzielle und technische Unterstützung in Höhe von 515 000 Euro für einen Zeitraum von 12 Monaten geleistet wird, um innerhalb des Technischen Sekretariats der ECOWAS eine Abteilung für leichte Waffen einzurichten und um das Moratorium der ECOWAS über den Handel mit und die Herstellung von leichten Waffen in ein rechtsverbindliches Übereinkommen umzuwandeln.

208. Gewiss ist eine finanzielle und technische Unterstützung, wie die Kommission hervorhebt, ein typischerweise im Rahmen der Entwicklungshilfe eingesetztes Instrument.

209. Ein solches Argument scheint mir jedoch den Umstand außer Acht zu lassen, dass solche Instrumente, um unter die Entwicklungszusammenarbeit zu fallen, gerade auf die Entwicklung zielen müssen. Mit anderen Worten, der Umstand, dass auf ein Finanzinstrument, wie etwa eine Beihilfe, zurückgegriffen wird, bedeutet nicht ohne weiteres, dass diese Beihilfe in die Zuständigkeit der Gemeinschaft auf dem Gebiet der Entwicklungszusammenarbeit fällt, vielmehr muss sie als „Entwicklungshilfe" einzustufen sein. Zudem ist es nach dem EU-Vertrag nicht verboten, im Rahmen des Titels V auf ein Finanzinstrument oder eine technische Unterstützung zurückzugreifen. Im Übrigen hat die Kommission dies selbst eingeräumt, und in der Entscheidungspraxis der Europäischen Union finden sich dafür viele Beispiele [93].

210. Allgemein habe ich den Eindruck, dass in einer Situation, in der in einem Beschluss zugunsten eines Drittstaats oder, wie hier, einer Organisation der regionalen Kooperation finanzielle und technische Unterstützung festgesetzt wird, die Prüfung des Inhalts dieses Beschlusses, anders als bei einer normativen Handlung, weitgehend der Prüfung des mit diesem Beschluss verfolgten Zwecks untergeordnet ist.

211. Eine finanzielle und technische Unterstüzung ist nämlich als solche neutral und kann erst im Licht des verfolgten Zwecks entweder der Entwicklungszusammenarbeit oder der GASP zugeordnet werden.

212. Der mit dem angefochtenen Beschluss verfolgte Zweck ist jedoch nach meiner Beurteilung im Licht der streitigen Gemeinsamen Aktion betrachtet zumindest hauptsächlich dem Bereich der Sicherheit zuzuordnen. Überdies spricht die von der Kommission eingewandte Tatsache, dass der angefochtene Beschluss den institutionellen Aufbau

93 — Siehe u. a. die oben in Fn. 80 angeführten Beschlüsse.

unterstützt, insbesondere durch die Einrichtung einer Abteilung für leichte Waffen innerhalb des Technischen Sekretariats der ECOWAS, nicht gegen diese Beurteilung, da der Aufbau einer öffentlichen Verwaltung, ob auf nationaler, regionaler oder internationaler Ebene, kein Selbstzweck ist, sondern einem Entwicklungsziel dienen muss, um unter die Entwicklungszusammenarbeit zu fallen [94].

213. Daher fällt der angefochtene Beschluss nicht unter die Entwicklungszusammenarbeit, sondern dient, zumindest hauptsächlich, den in Art. 11 Abs. 1 EU genannten Zielen, insbesondere denjenigen der Wahrung des Friedens und der Stärkung der internationalen Sicherheit, die, was die Kommission nicht bestreitet, keinem der Ziele entsprechen, die der Kommission gesetzt sind [95].

214. Der Umstand, dass die Kommission, nach ihren Angaben, eine Unterstützung plante, die (auf den ersten Blick) der mit dem angefochtenen Beschluss gewährten entsprach, hat auf diese Beurteilung keinen Einfluss. Abgesehen davon, dass eine solche Initiative an der Verteilung der Zuständigkeiten zwischen der Gemeinschaft und der Europäischen Union nichts ändert, enthalten die von der Kommission zur Stützung ihrer Auffassung angeführten Dokumente keinen Nachweis dafür, dass sich die Gemeinschaft zur Finanzierung eines Projekts mit dem gleichen oder einem ähnlichen Inhalt verpflichtet hat, wie es der angefochtene Beschluss vorsieht.

215. Es ist hervorzuheben, dass in den einschlägigen Punkten der regionalen Förderstrategie und im regionalen Richtprogramm für Westafrika, beide am 19. Februar 2003 auf der Grundlage des Cotonou-Abkommens insbesondere von der ECOWAS und der Kommission unterzeichnet [96], auf die die Kommission ihre Argumentation stützt, zum einen lediglich beschreibend auf die Bedeutung der Kontrolle des Handels mit leichten Waffen in der Region hingewiesen wird und darauf, dass auf diesem Gebiet ein Moratorium für die Ausfuhr und die Einfuhr besteht, das von den Vereinten Nationen unterstützt wird [97]. Zum anderen wird darin erklärt, dass „zusätzlich zu der Unterstützung der Vereinten Nationen … Unterstützung bei der Durchführung des Moratoriums für die Einfuhr, die Ausfuhr und die Herstellung von leichten Waffen geleistet werden soll“ [98].

216. Was nun diesen letzten Punkt angeht, so kann unabhängig von der Frage, wie die Zuständigkeiten für die Finanzierung solcher Projekte zwischen den Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft verteilt sind, die Absicht, Unterstützung bei der *Durchführung* des

94 — Vgl. in diesem Sinne Nr. 63 der am 22. Mai 2007 vorgetragenen Schlussanträge der Generalanwältin Kokott in der Rechtssache Parlament/Kommission (C-403/05, noch beim Gerichtshof anhängig).

95 — Siehe außerdem oben, Nr. 159.

96 — Anlage IV zur Klageschrift. Die Modalitäten der Vorbereitung und des Erlasses der Förderstrategien und der Richtprogramme sind im Anhang IV des Cotonou-Abkommens geregelt. Nach Art. 10 Abs. 2 dieses Anhangs werden die regionalen Richtprogramme von der Gemeinschaft und den betroffenen AKP-Staaten einvernehmlich erlassen.

97 — Sektion 2.3, S. 19 des Dokuments.

98 — Sektion 6.4.1, S. 40 des Dokuments.

Moratoriums zu leisten, nicht mit der Unterstützung bei der Umwandlung dieses Moratoriums in ein rechtsverbindliches Übereinkommen gleichgesetzt werden.

217. Denn ebenso wie im Rahmen der Durchführung des Moratoriums vernünftigerweise Maßnahmen ins Auge gefasst werden können, die dazu geeignet sind, hauptsächlich Zwecken der menschlichen und sozio-ökonomischen Entwicklung zu dienen, wie die Unterstützung lokaler Initiativen zur Schärfung des Bewußtseins der betroffenen Bevölkerung für die übermäßige Zirkulation von Waffen, der Beitrag zu Projekten, die von der handwerklichen Herstellung von leichten Waffen abhalten, und/oder zu deren Ersetzung durch die Herstellung von Konsumgütern, ja sogar die Unterstützung von Programmen für den Rückkauf von Waffen von der lokalen Bevölkerung oder für den Tausch von Nahrung gegen leichte Waffen und Kleinwaffen, so dient umgekehrt die Unterstützung bei der Umwandlung eines Moratoriums wie desjenigen der ECOWAS in ein rechtsverbindliches Übereinkommen, wie bereits erwähnt, zumindest hauptsächlich einem Ziel der Verstärkung der regionalen und der internationalen Sicherheit.

218. Der Beurteilung oben in Nr. 213 tut auch die Feststellung in Art. 4 Abs. 2 des angefochtenen Beschlusses, der fast den gleichen Wortlaut hat wie Art. 9 Abs. 1 der streitigen Gemeinsamen Aktion, keinen Abbruch, dass der Vorsitz der Union und die Kommission regelmäßig Berichte „über die Kohärenz der Maßnahmen der Europäischen Union im Bereich der leichten Waffen und Kleinwaffen unter besonderer Berücksichtigung *ihrer* Entwicklungspolitiken“ erstellen[99].

219. Diese Feststellung scheint nämlich zum einen der Verteilung der Zuständigkeiten zwischen der Union und der Europäischen Gemeinschaft im Bereich der Bekämpfung der Verbreitung von leichten Waffen und Kleinwaffen zu entsprechen, wobei anzuerkennen ist, wie ich oben bereits ausgeführt habe, dass dieser Bereich in den Anwendungsbereich der Entwicklungszusammenarbeit fallen kann, soweit der Hauptzweck der erlassenen oder beabsichtigten Maßnahmen die Entwicklungszusammenarbeit ist, sie also auf die sozio-ökonomische Entwicklung der betroffenen Bevölkerung abzielen. So ist im Übrigen auch Art. 7 Abs. 2 der streitigen Gemeinsamen Aktion zu verstehen, in dem es heißt: „Der Rat beschließt *unbeschadet* der bilateralen Beiträge der Mitgliedstaaten und *des Vorgehens der Gemeinschaft* … über den Grundsatz, die Einzelheiten und die Finanzierung dieser Vorhaben“, sowie Art. 8 der streitigen Gemeinsamen Aktion, der, wie schon erwähnt, bestimmt: „Der Rat nimmt die Absicht der Kommission zur Kenntnis, auf die Erreichung der Ziele und Prioritäten [der streitigen Gemeinsamen Aktion] gege-

99 — Hervorhebung nur hier.

benenfalls durch entsprechende Gemeinschaftsmaßnahmen hinzuarbeiten.“ [100]

220. Zum anderen besteht, entgegen dem Vortrag der Kommission, kein Zweifel, dass die Ausdrücke „Europäische Union“ in Art. 4 Abs. 2 des angefochtenen Beschlusses und „ihre Entwicklungspolitiken“ in Art. 9 Abs. 1 der streitigen Gemeinsamen Aktion sich nicht auf die Europäische Union, wenn sie im Rahmen des Titels V des EU-Vertrags tätig wird, beziehen. Sie stellen vielmehr, auch unter Berücksichtigung des Hinweises auf das Erfordernis, „die Kohärenz der Tätigkeiten“ sicherzustellen, eine ausdrückliche Bezugnahme auf die allgemeine Verpflichtung nach Art. 3 EU dar, der aufgrund seines Standorts in den gemeinsamen Bestimmungen des EU-Vertrags die Europäische Union als „Fassade“ der drei Pfeiler auffordert, insbesondere „auf die Kohärenz *aller* von ihr ergriffenen außenpolitischen Maßnahmen im Rahmen *ihrer* Außen-, *Sicherheits-*, Wirtschafts- und *Entwicklungspolitik*“ zu achten [101].

221. Aufgrund all dieser Erwägungen meine ich, dass der angefochtene Beschluss nicht von der Gemeinschaft nach Titel XX des EG-Vertrags erlassen werden konnte. Übrigens kann die streitige Gemeinsame Aktion vorliegend nicht für unanwendbar erklärt werden, da sie den Rat nicht unter Verstoß gegen Art. 47 EU zum Erlass des angefochtenen Beschlusses ermächtigte. Ich schlage daher vor, die Klage abzuweisen.

V — Zu den Kosten

222. Nach Art. 69 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da der Rat die Verurteilung der Kommission beantragt hat und diese meines Erachtens mit ihrem Vorbringen unterliegen muss, sind ihr die Kosten aufzuerlegen.

223. Nach Artikel 69 § 4 der Verfahrensordnung tragen das Königreich Dänemark, das Königreich Spanien, die Französische Republik, das Königreich der Niederlande, das Königreich Schweden, das Vereinigte Königreich Großbritannien und Nordirland sowie das Europäische Parlament ihre eigenen Kosten.

100 — Hervorhebung nur hier.
101 — Hervorhebung nur hier.

w224. Nach alledem schlage ich dem Gerichtshof vor, wie folgt zu entscheiden:

1. Die Klage wird abgewiesen.

2. Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften trägt die Kosten.

3. Das Königreich Dänemark, das Königreich Spanien, die Französische Republik, das Königreich der Niederlande, das Königreich Schweden, das Vereinigte Königreich Großbritannien und Nordirland sowie das Europäische Parlament tragen ihre eigenen Kosten.