Sammlung der Rechtsprechung

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS
GIOVANNI PITRUZZELLA
vom 17. Juni 2021 [1]

Rechtssache C-180/20

Europäische Kommission
gegen

Rat der Europäischen Union

„Nichtigkeitsklage – Beschlüsse (EU) 2020/245 und 2020/246 – Im Namen der Europäischen Union in dem mit dem Abkommen über eine umfassende und verstärkte Partnerschaft zwischen der Europäischen Union und der Europäischen Atomgemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Republik Armenien andererseits eingesetzten Partnerschaftsrat zu vertretender Standpunkt zur Annahme der Geschäftsordnungen des Partnerschaftsrates, des Partnerschaftsausschusses und der durch den Partnerschaftsrat eingesetzten Unterausschüsse und sonstigen Gremien sowie zur Erstellung der Liste der Unterausschüsse – Beschlüsse zur Festlegung der Standpunkte, die im Namen der Union in einem durch eine internationale Übereinkunft eingesetzten Gremium zu vertreten sind – Wahl der Rechtsgrundlage – Abkommen, dessen Regelungen teilweise der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) zugeordnet werden können – Annahme von zwei getrennten Beschlüssen“

I. Einleitung

1. Im Rahmen der interinstitutionellen Rechtsstreitigkeiten über die Rechtsgrundlage der Rechtsakte der Union, der verfassungsrechtliche Bedeutung zukommt [2], nehmen nach dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon Rechtssachen, in denen es um die Abgrenzung zwischen dem auswärtigen Handeln der Europäischen Union in den unter den AEU-Vertrag fallenden Bereichen und der im EU-Vertrag verankerten Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) geht [3], einen immer bedeutenderen Platz ein. Die Klage, die Gegenstand der vorliegenden Schlussanträge ist, reiht sich in diese Rechtssachen ein und stellt rund drei Jahre nach der Verkündung des Urteils vom 4. September 2018, Kommission/Rat (Abkommen mit Kasachstan) [4] (im Folgenden: Urteil Kasachstan), eine neue Etappe der Auseinandersetzung zwischen der Europäischen Kommission und dem Rat der Europäischen Union über die einschlägigen Rechtsgrundlagen für den Abschluss und die Durchführung von Partnerschaftsabkommen der sogenannten „neuen Generation“ dar. Im Urteil Kasachstan hatte der Gerichtshof erstmals

[1] Originalsprache: Französisch.

[2] Vgl. in diesem Sinne u. a. Gutachten 2/00 (Protokoll von Cartagena über die biologische Sicherheit) vom 6. Dezember 2001 (EU:C:2001:664, Rn. 5) und Urteil vom 14. Juni 2016, Parlament/Rat (C-263/14, EU:C:2016:435, Rn. 42).

[3] Vgl. z. B. die Urteile vom 19. Juli 2012, Parlament/Rat (C-130/10, EU:C:2012:472), vom 24. Juni 2014, Parlament/Rat (C-658/11, EU:C:2014:2025), und vom 14. Juni 2016, Parlament/Rat (C-263/14, EU:C:2016:435).

[4] C-244/17, EU:C:2018:662.

darüber zu entscheiden, wie im Rahmen der Durchführung eines dieser Abkommen und insbesondere im Hinblick auf den Erlass eines Beschlusses nach Art. 218 Abs. 9 AEUV, mit dem der Rat den Standpunkt der Union in einem durch dieses Abkommen eingesetzten Gremium festlegt, Zuständigkeiten, die sich aus der GASP ergeben, und solche, die sich aus dem AEU-Vertrag ergeben, voneinander abzugrenzen sind [5].

2. In der vorliegenden Rechtssache beantragt die Kommission die Nichtigerklärung der Beschlüsse (EU) 2020/245 [6] und 2020/246 [7] des Rates (im Folgenden zusammen: angefochtene Beschlüsse) zur Festlegung des Standpunkts, der im Namen der Europäischen Union in dem mit dem Abkommen über eine umfassende und verstärkte Partnerschaft zwischen der Europäischen Union und der Europäischen Atomgemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Republik Armenien andererseits [8] (im Folgenden: CEPA) eingesetzten Partnerschaftsrat zu vertreten ist.

II. Rechtsrahmen

A. Die einschlägigen Bestimmungen des EU-Vertrags

3. Titel V Kapitel 1 des EU-Vertrags enthält „allgemeine Bestimmungen über das auswärtige Handeln der Union“. In diesem Kapitel legt Art. 21 Abs. 1 EUV die Grundsätze fest, von denen sich die Union bei ihrem Handeln auf internationaler Ebene leiten lässt, und präzisiert, dass die Union anstrebt, die Beziehungen insbesondere zu Ländern, die diese Grundsätze teilen, auszubauen und Partnerschaften mit ihnen aufzubauen. Abs. 2 dieses Artikels zählt die Ziele des auswärtigen Handelns der Union auf, und Abs. 3 Unterabs. 1 dieses Artikels bestimmt, dass „[d]ie Union … bei der Ausarbeitung und Umsetzung ihres auswärtigen Handelns in den verschiedenen unter diesen Titel und den Fünften Teil des [AEU-Vertrags] fallenden Bereichen sowie der externen Aspekte der übrigen Politikbereiche die in den Absätzen 1 und 2 genannten Grundsätze und Ziele [wahrt]“.

4. Titel V Kapitel 2 des EU-Vertrags enthält die besonderen Bestimmungen über die GASP. Nach Art. 24 Abs. 1 Unterabs. 2 EUV „[gelten f]ür die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik … besondere Bestimmungen und Verfahren. Sie wird vom Europäischen Rat und vom Rat einstimmig festgelegt und durchgeführt, sofern in den Verträgen nichts anderes vorgesehen ist.“

[5] Es gibt weitere Präzedenzfälle zur Auslegung von Art. 218 Abs. 9 AEUV im Zusammenhang mit einem Rechtsstreit über die einschlägige Rechtsgrundlage eines Beschlusses zur Festlegung des Standpunkts, der im Namen der Union in einem durch ein internationales Abkommen eingesetzten Gremium zu vertreten ist, die jedoch nicht die Abgrenzung zwischen GASP- und Nicht-GASP-Zuständigkeiten betreffen, vgl. Urteile vom 26. September 2013, Vereinigtes Königreich/Rat (C-431/11, EU:C:2013:589), vom 27. Februar 2014, Vereinigtes Königreich/Rat (C-656/11, EU:C:2014:97), und vom 18. Dezember 2014, Vereinigtes Königreich/Rat (C-81/13, EU:C:2014:2449).

[6] Beschluss vom 17. Februar 2020 zur Festlegung des Standpunkts, der im Namen der Europäischen Union in dem mit dem Abkommen über eine umfassende und verstärkte Partnerschaft zwischen der Europäischen Union und der Europäischen Atomgemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Republik Armenien andererseits eingesetzten Partnerschaftsrat zur Annahme der Geschäftsordnungen des Partnerschaftsrates, des Partnerschaftsausschusses und der durch den Partnerschaftsrat eingesetzten Unterausschüsse und sonstigen Gremien sowie zur Erstellung der Liste der Unterausschüsse für die Anwendung des Abkommens mit Ausnahme seines Titels II zu vertreten ist (ABl. 2020 L 52, S. 3).

[7] Beschluss vom 17. Februar 2020 zur Festlegung des Standpunkts, der im Namen der Europäischen Union in dem mit dem Abkommen über eine umfassende und verstärkte Partnerschaft zwischen der Europäischen Union und der Europäischen Atomgemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Republik Armenien andererseits eingesetzten Partnerschaftsrat zur Annahme der Geschäftsordnungen des Partnerschaftsrates, des Partnerschaftsausschusses und der durch den Partnerschaftsrat eingesetzten Unterausschüsse und sonstigen Gremien sowie zur Erstellung der Liste der Unterausschüsse für die Anwendung des Titels II des Abkommens zu vertreten ist (ABl. 2020, L 52, S. 5).

[8] ABl. 2018, L 23, S. 4.

Nach Art. 37 EUV, der ebenfalls zu diesem Kapitel gehört, „[kann d]ie Union … in den unter dieses Kapitel fallenden Bereichen Übereinkünfte mit einem oder mehreren Staaten oder internationalen Organisationen schließen“.

B. Die einschlägigen Bestimmungen des AEU-Vertrags

5. Im Fünften Teil des AEU-Vertrags, der das auswärtige Handeln der Union betrifft, ist der Titel V den internationalen Übereinkünften der Union gewidmet. Dieser Titel umfasst unter anderem Art. 218 AEUV, der das Verfahren für die Aushandlung und den Abschluss von Übereinkünften zwischen der Union und Drittländern oder internationalen Organisationen festlegt. In den Abs. 8 und 9 dieses Artikels heißt es:

„(8) Der Rat beschließt während des gesamten Verfahrens mit qualifizierter Mehrheit.

Er beschließt jedoch einstimmig, wenn die Vereinbarung einen Bereich betrifft, in dem für die Annahme eines Rechtsakts der Union Einstimmigkeit erforderlich ist …

(9) Der Rat erlässt auf Vorschlag der Kommission oder des Hohen Vertreters der Union für Außen- und Sicherheitspolitik einen Beschluss über die Aussetzung der Anwendung einer Übereinkunft und zur Festlegung der Standpunkte, die im Namen der Union in einem durch eine Übereinkunft eingesetzten Gremium zu vertreten sind, sofern dieses Gremium rechtswirksame Akte … zu erlassen hat.“

III. Vorgeschichte des Rechtsstreits

A. Das CEPA

6. Am 29. September 2015 ermächtigte der Rat die Europäische Kommission und die Hohe Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik (im Folgenden: Hohe Vertreterin) zur Aufnahme von Verhandlungen über ein Rahmenabkommen mit der Republik Armenien[9]. Diese Verhandlungen wurden mit der Paraphierung des Abkommens am 21. März 2017 erfolgreich abgeschlossen.

7. Am 20. November 2017 nahm der Rat einen Beschluss an, mit dem er die Unterzeichnung des CEPA im Namen der Union genehmigte und über die vorläufige Anwendung bestimmter Teile dieses Abkommens entschied[10] (im Folgenden: Unterzeichnungsbeschluss). Dieser Beschluss wurde auf Art. 37 EUV sowie auf die Art. 91 und 100 Abs. 2 AEUV und Art. 207 und 209 AEUV in Verbindung mit Art. 218 Abs. 5 und 7 AEUV und Art. 218 Abs. 8 Unterabs. 2 AEUV gestützt. Das CEPA wurde am 24. November 2017 unterzeichnet und wird seit dem 1. Juni 2018 vorläufig angewandt.

8. Art. 362 dieses Abkommens sieht die Einsetzung eines Partnerschaftsrats vor, der die Aufgabe hat, die Durchführung dieses Abkommens regelmäßig zu überwachen und zu überprüfen, und befugt ist, die Vertragsparteien bindende Beschlüsse zu fassen sowie Empfehlungen

[9] Dieses Rahmenabkommen sollte das Abkommen über Partnerschaft und Zusammenarbeit zwischen den Europäischen Gemeinschaften und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Republik Armenien andererseits (ABl. 1999, L 239, S. 3) ersetzen.

[10] Beschluss (EU) 2018/104 des Rates vom 20. November 2017 über die Unterzeichnung, im Namen der Union, und die vorläufige Anwendung des Abkommens über eine umfassende und verstärkte Partnerschaft (ABl. 2018, L 23, S. 1).

auszusprechen [11] (im Folgenden: Partnerschaftsrat). Der Partnerschaftsrat besteht aus Vertretern der Vertragsparteien auf Ministerebene und tritt in regelmäßigen Abständen, mindestens jedoch einmal jährlich, sowie immer dann, wenn die Umstände es erfordern, zusammen. Art. 362 Abs. 4 des CEPA sieht vor, dass der Partnerschaftsrat sich eine Geschäftsordnung gibt. Der Partnerschaftsrat wird bei der Wahrnehmung seiner Aufgaben von einem nach Art. 363 des CEPA eingesetzten Partnerschaftsausschuss unterstützt, der sich aus Vertretern der Vertragsparteien auf der Ebene hoher Beamter zusammensetzt (im Folgenden: Partnerschaftsausschuss). Nach Abs. 4 dieses Artikels legt der Partnerschaftsrat in seiner Geschäftsordnung Aufgaben und Arbeitsweise dieses Ausschusses fest. Nach Art. 364 des CEPA kann der Partnerschaftsrat beschließen, Unterausschüsse und sonstige Gremien für bestimmte Bereiche einzusetzen, die ihn in diesen Bereichen unterstützen, und legt deren Zusammensetzung, Aufgaben und Arbeitsweise fest.

B. Die angefochtenen Beschlüsse

9. Die angefochtenen Beschlüsse betreffen die Annahme der Geschäftsordnungen des Partnerschaftsrats, des Partnerschaftsausschusses, der Unterausschüsse und anderer vom Partnerschaftsrat eingesetzter Gremien sowie die Aufstellung der Liste der Unterausschüsse (im Folgenden zusammen: die Geschäftsordnungen).

10. Am 29. November 2018 nahmen die Hohe Vertreterin und die Kommission einen Gemeinsamen Vorschlag für einen Beschluss des Rates über den im Namen der Union im Partnerschaftsrat zu vertretenden Standpunkt im Hinblick auf die Annahme von Beschlüssen über die Geschäftsordnungen (im Folgenden: gemeinsamer Vorschlag) [12] an. Dieser Vorschlag stützte sich u. a. auf Art. 37 EUV als materielle Rechtsgrundlage.

11. Am 19. Juli 2019 legte die Kommission einen geänderten Vorschlag für einen Beschluss des Rates vor, in dem die Verweise auf die Hohe Vertreterin und auf Art. 37 EUV als materielle Rechtsgrundlage gestrichen worden waren [13] (im Folgenden: geänderter Vorschlag). Dieser Vorschlag stützte sich auf Art. 218 Abs. 9 AEUV als verfahrensrechtliche Rechtsgrundlage und auf die Art. 91 und 100 Abs. 2 AEUV sowie die Art. 207 und 209 AEUV als materielle Rechtsgrundlagen. In der Begründung dieser Entscheidung wurde ausgeführt, die Streichung von Art. 37 EUV als materielle Rechtsgrundlage sei insbesondere im Licht des Urteils Kasachstan gerechtfertigt.

[11] Gemäß Art. 362 Abs. 6 des CEPA verabschiedet der Partnerschaftsrat seine Beschlüsse und Empfehlungen im Einvernehmen zwischen den Vertragsparteien, wobei dem Abschluss ihrer jeweiligen internen Verfahren gebührend Rechnung getragen wird.

[12] Gemeinsamer Vorschlag für einen Beschluss des Rates zur Festlegung des im Namen der Europäischen Union und der Europäischen Atomgemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten in dem mit dem Abkommen über eine umfassende und verstärkte Partnerschaft zwischen der Europäischen Union und der Europäischen Atomgemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Republik Armenien andererseits eingesetzten Partnerschaftsrat im Hinblick auf die Annahme von Beschlüssen über die Geschäftsordnungen des Partnerschaftsrates, des Partnerschaftsausschusses und von Fachunterausschüssen oder anderen Gremien zu vertretenden Standpunkts (JOIN(2018) 29 final).

[13] Geänderter Vorschlag für einen Beschluss des Rates zur Festlegung des im Namen der Europäischen Union und der Europäischen Atomgemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten in dem mit dem Abkommen über eine umfassende und verstärkte Partnerschaft zwischen der Europäischen Union und der Europäischen Atomgemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Republik Armenien andererseits eingesetzten Partnerschaftsrat im Hinblick auf die Annahme von Beschlüssen über die Geschäftsordnungen des Partnerschaftsrates, des Partnerschaftsausschusses und von Fachunterausschüssen oder anderen Gremien zu vertretenden Standpunkts (COM(2019) 345 final).

12. Am 4. Dezember 2019 beschloss der Ausschuss der Ständigen Vertreter (AStV), den anzunehmenden Rechtsakt in zwei Beschlüsse des Rates aufzuspalten, von denen sich der eine auf Art. 37 EUV stützte und nur Titel II des CEPA betraf, der sich auf die Zusammenarbeit im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik bezieht, während der andere auf andere Rechtsgrundlagen als die GASP gestützt war und das gesamte CEPA mit Ausnahme seines Titels II betraf.

13. Am 17. Februar 2020 nahm der Rat die beiden angefochtenen Beschlüsse an. Der Beschluss 2020/245 wurde auf der Grundlage von Art. 91 AEUV und Art. 100 Abs. 2 AEUV sowie von Art. 207 AEUV und Art. 209 AEUV in Verbindung mit Art. 218 Abs. 8 Unterabs. 1 AEUV und Art. 218 Abs. 9 AEUV erlassen. Der Beschluss 2020/246 wurde hingegen auf der Grundlage von Art. 37 EUV in Verbindung mit Art. 218 Abs. 8 Unterabs. 2 AEUV und Art. 218 Abs. 9 AEUV erlassen. In Art. 1 des Beschlusses 2020/245 heißt es, dass „[d]er Standpunkt, der im Namen der Union in dem mit dem [CEPA] eingesetzten Partnerschaftsrat zur Annahme der Geschäftsordnungen … für die Anwendung des Abkommens mit Ausnahme von dessen Titel II zu vertreten ist, … auf dem Entwurf eines Beschlusses des Partnerschaftsrates [beruht]“. In Art. 1 des Beschlusses 2020/246 heißt es, dass „[d]er Standpunkt, der im Namen der Union in dem mit dem [CEPA] eingesetzten Partnerschaftsrat zur Annahme der Geschäftsordnungen … für die Anwendung des Titels II des Abkommens zu vertreten ist, … auf dem Entwurf eines Beschlusses des Partnerschaftsrates [beruht]“.

14. Mit zwei Erklärungen, die in das vom Rat am 4. März 2020 erstellte Protokoll aufgenommen wurden, erklärten die Kommission und die Tschechische Republik, ihrer Ansicht nach sei die Heranziehung von Art. 37 EUV als Rechtsgrundlage für einen der beiden Beschlüsse des Rates rechtlich fehlerhaft [14]. Mit einer in dasselbe Ratsprotokoll aufgenommenen Erklärung brachte Ungarn außerdem „seine Vorbehalte gegen die Annahme von zwei getrennten Beschlüssen über den Standpunkt der EU“ zum Ausdruck, ohne jedoch Art. 37 EUV als Rechtsgrundlage in Frage zu stellen [15]. Diese beiden Mitgliedstaaten enthielten sich der Stimme.

IV. Verfahren vor dem Gerichtshof und Anträge der Verfahrensbeteiligten

15. Mit Klageschrift, die am 24. April 2020 bei der Kanzlei des Gerichtshofs eingegangen ist, hat die Kommission die Nichtigkeitsklage erhoben, die Gegenstand der vorliegenden Schlussanträge ist. Die Tschechische Republik und die Französische Republik sind als Streithelferinnen zur Unterstützung der Anträge der Kommission bzw. des Rates zugelassen worden.

16. Die Kommission, unterstützt von der Tschechischen Republik, beantragt, die angefochtenen Beschlüsse für nichtig zu erklären, ihre Wirkungen aufrechtzuerhalten und dem Rat die Kosten aufzuerlegen.

17. Der Rat beantragt, die Klage abzuweisen und der Kommission die Kosten aufzuerlegen, hilfsweise für den Fall der Nichtigerklärung der angefochtenen Beschlüsse, deren Wirkungen aufrechtzuerhalten. Die Französische Republik beantragt, die Klage der Kommission abzuweisen.

[14] Vgl. Rat der Europäischen Union, Kurzniederschrift vom 4. März 2020 (6517/20; CRS CRP 9), AStV vom 12. und 14. Februar 2020, Anhang AStV vom 12. Februar 2020, Rn. 38.

[15] Vgl. Rat der Europäischen Union, Kurzniederschrift vom 4. März 2020 (6517/20; CRS CRP 9), AStV vom 12. und 14. Februar 2020, Anhang AStV vom 12. Februar 2020, Rn. 38.

V. Würdigung

18. Die Kommission stützt ihre Klage auf zwei Klagegründe.

A. Erster Klagegrund

1. Kurze Zusammenfassung des Vorbringens der Parteien

19. Im Rahmen ihres ersten Klagegrundes, der den Hauptteil des vorliegenden Verfahrens ausmacht, beanstandet die Kommission, dass der Rat erstens Titel II des CEPA vom Anwendungsbereich des Beschlusses 2020/245 ausgeschlossen, zweitens Art. 37 EUV als materielle Rechtsgrundlage des Beschlusses 2020/246 gewählt und drittens Art. 218 Abs. 8 Unterabs. 2 AEUV als verfahrensrechtliche Rechtsgrundlage dieses Beschlusses hinzugefügt habe.

20. Die Kommission trägt vor, durch die Wahl von Art. 37 EUV als materielle Rechtsgrundlage des Beschlusses 2020/246 habe der Rat die Abstimmungsregel, die andernfalls nach den Verträgen anwendbar gewesen wäre, geändert und die ständige Rechtsprechung des Gerichtshofs zur Wahl der Rechtsgrundlage für Rechtsakte der Union missachtet. Die Kommission ist der Auffassung, es ergebe sich aus dieser Rechtsprechung und insbesondere aus dem Urteil Kasachstan, dass ein Beschluss des Rates nach Art. 218 Abs. 9 AEUV, mit dem der Rat den Standpunkt festlege, der im Namen der Union in einem durch eine internationale Übereinkunft eingesetzten Gremium zu vertreten sei, mit qualifizierter Mehrheit gefasst werden müsse, wenn der Schwerpunkt dieser Übereinkunft in einem Bereich liege, für den die materiellen Rechtsgrundlagen eine qualifizierte Mehrheit erforderten. Das CEPA betreffe hauptsächlich die Bereiche Handel, Entwicklungszusammenarbeit und Handel mit Verkehrsdienstleistungen, denen die weitaus meisten Artikel dieses Abkommens gewidmet seien. Die neun in Titel II dieses Abkommens eingefügten Artikel, die die Zusammenarbeit im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik beträfen, seien bloße Nebenbestimmungen zum gesamten CEPA und reichten daher nicht aus, um eine Rechtsgrundlage aus dem Bereich der GASP für das Abkommen als Ganzes zu rechtfertigen. Zur Stützung dieser Schlussfolgerung macht die Kommission geltend, dass der Gerichtshof im Urteil Kasachstan entschieden habe, dass die Bestimmungen von Titel II des Abkommens über verstärkte Partnerschaft und Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Republik Kasachstan andererseits [16] (im Folgenden: Abkommen mit Kasachstan), die inhaltlich und ihrer Zahl nach mit denen von Titel II des CEPA vergleichbar seien, nicht die Entscheidung des Rates rechtfertigten, auf Art. 37 EUV als materielle Rechtsgrundlage für einen Beschluss der gleichen Art wie die angefochtenen Beschlüsse zurückzugreifen.

21. Der Rat, unterstützt von der Französischen Republik, bestreitet nicht, dass der Bereich, den die angefochtenen Beschlüsse betreffen, anhand des CEPA zu beurteilen ist. Er macht jedoch geltend, dass sich die Wahl der Rechtsgrundlage für einen Rechtsakt der Union, einschließlich eines Rechtsakts, der ein internationales Abkommen betreffe, auf objektive, gerichtlich nachprüfbare Umstände gründen müsse, zu denen nicht nur der Inhalt, sondern auch das Ziel dieses Rechtsakts gehöre. Aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs ergebe sich, dass die Prüfung der Ziele des Abkommens von wesentlicher Bedeutung sei, um das Verhältnis zwischen den Bestimmungen dieses Abkommens, die Bezüge zu verschiedenen Tätigkeitsbereichen der Union aufwiesen, festzustellen, und dass erst in einem zweiten Schritt die Tragweite der in diesen

[16] ABl. 2016, L 29, S. 1.

Bestimmungen enthaltenen Verpflichtungen, d. h. ihr Inhalt, zu prüfen sei. Die von der Kommission vorgebrachten Argumente berücksichtigten aber in keiner Weise die Ziele des CEPA und seiner spezifischen Bestimmungen, sondern konzentrierten sich ausschließlich auf deren Inhalt. Im vorliegenden Fall ist der Rat der Auffassung, die Analyse der Ziele der in Titel II des CEPA enthaltenen Bestimmungen zeige, dass diese gegenüber den übrigen Bestimmungen dieses Abkommens nicht zweitrangig seien und keinen mittelbaren Charakter hätten. Außerdem bestünden zwischen dem CEPA und dem Abkommen mit Kasachstan entgegen dem Vorbringen der Kommission grundlegende Unterschiede in der Definition ihrer Ziele und damit ihrer Rechtsnatur. Insoweit weist der Rat darauf hin, dass das CEPA in seinem Art. 1 mindestens ein zusätzliches materielles Ziel einschließe, das im Abkommen mit Kasachstan fehle, nämlich das Ziel, die umfassende politische Partnerschaft zu intensivieren (Buchst. a) und die Entwicklung enger politischer Beziehungen zwischen den Vertragsparteien zu fördern (Buchst. b). Darüber hinaus würden einige der in Art. 1 des CEPA aufgeführten allgemeinen Ziele in Art. 3 dieses Abkommens durch eine Reihe präziserer Ziele konkretisiert, die speziell mit den Bestimmungen von Titel II dieses Abkommens verfolgt würden. Insbesondere das Ziel, die Wirksamkeit der Zusammenarbeit im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik zu erhöhen, das in Art. 3 Abs. 1 des CEPA als allgemeines Ziel des politischen Dialogs mit Armenien genannt werde und an dem sich alle anderen mit diesem Dialog verfolgten Ziele ausrichteten, stelle ein eigenständiges Ziel dar, das im Verhältnis zu den anderen Zielen dieses Abkommens nicht als nebensächlich angesehen werden könne. Nach Auffassung des Rates könne daher kaum ein Zweifel daran bestehen, dass das Hauptziel der Bestimmungen des Titels II dieses Abkommens die Durchführung einer unter die GASP fallenden Politik sei, die die Union im Rahmen der ihr nach Titel V Kapitel 2 des EUV übertragenen Zuständigkeiten verfolge. Diese Schlussfolgerung, die auf einer Analyse der Ziele der Bestimmungen des Titels II dieses Abkommens beruhe, könne nicht durch Argumente in Frage gestellt werden, die sich nur auf deren Inhalt und insbesondere auf deren angeblich deklaratorischen Charakter bezögen. Zum einen ergebe sich nämlich aus den in Rede stehenden Bestimmungen, dass die Zusammenarbeit in Form eines regelmäßigen politischen Dialogs durchzuführen sei, und zum anderen gebe es in der Rechtsprechung des Gerichtshofs keinen Anhaltspunkt dafür, dass Bestimmungen, die eine Zusammenarbeit in Form eines Dialogs vorsähen, für sich genommen keine eigenständige Komponente darstellen könnten, wenn mit ihnen Ziele der Sicherheit und der Außenpolitik verfolgt würden.

2. Würdigung

a) Stand der einschlägigen Rechtsprechung

22. Um Erfordernissen der Klarheit, der Kohärenz und der Rationalisierung zu genügen, sieht Art. 218 AEUV insbesondere für die Aushandlung und den Abschluss internationaler Übereinkünfte, für deren Abschluss die Union in ihren Tätigkeitsbereichen, einschließlich der GASP, zuständig ist, ein einheitliches Verfahren von allgemeiner Geltung vor, es sei denn, die Verträge sehen besondere Verfahren vor[17]. Im Rahmen dieses Verfahrens sieht Art. 218 Abs. 9 AEUV u. a. für die Festlegung der Standpunkte, die im Namen der Union zu vertreten sind, ein vereinfachtes Verfahren vor, wenn die Union innerhalb des durch die betreffende internationale Übereinkunft eingesetzten Entscheidungsgremiums am Erlass von Akten teilnimmt, die zur Anwendung oder Durchführung dieser Übereinkunft ergehen[18]. Da Art. 218 Abs. 9 AEUV keinerlei Abstimmungsregel für den Erlass von Ratsbeschlüssen der von ihm erfassten Kategorien

[17] Vgl. in diesem Sinne Urteil vom 24. Juni 2014, Parlament/Rat (C-658/11, EU:C:2014:2025, Rn. 52), und Urteil Kasachstan (Rn. 21).

[18] Vgl. in diesem Sinne Urteil vom 6. Oktober 2015, Rat/Kommission (C-73/14, EU:C:2015:663, Rn. 65), und Urteil Kasachstan (Rn. 25).

vorsieht, hat der Gerichtshof entschieden, dass die anzuwendende Abstimmungsregel in jedem Einzelfall ausgehend von Art. 218 Abs. 8 AEUV bestimmt werden muss. Insoweit hat er klargestellt, dass der Rat, wenn ein solcher Beschluss keinem der Fälle entspricht, in denen Art. 218 Abs. 8 Unterabs. 2 AEUV Einstimmigkeit verlangt, diesen Beschluss gemäß Art. 218 Abs. 8 Unterabs. 1 in Verbindung mit Art. 218 Abs. 9 AEUV grundsätzlich mit qualifizierter Mehrheit erlassen muss [19].

23. Die erste Konstellation, in der Art. 218 Abs. 8 Unterabs. 2 AEUV einen einstimmigen Ratsbeschluss verlangt, bezieht sich auf den Fall, dass die Übereinkunft einen Bereich betrifft, in dem für den Erlass eines Rechtsakts der Union Einstimmigkeit erforderlich ist. Insoweit wird also eine Verbindung zwischen der materiellen Rechtsgrundlage eines nach diesem Artikel erlassenen Beschlusses und der für den Erlass dieses Beschlusses geltenden Abstimmungsregel hergestellt. So verhält es sich hinsichtlich der GASP, da Art. 31 Abs. 1 Unterabs. 1 EUV namentlich vorsieht, dass Beschlüsse, die unter Titel V Kapitel 2 des EU-Vertrags fallen, einstimmig gefasst werden, soweit in diesem Kapitel nichts anderes festgelegt wird [20].

24. Um zu klären, ob ein in dem durch Art. 218 Abs. 9 AEUV gesetzten Rahmen erlassener Beschluss tatsächlich einen Bereich betrifft, in dem für den Erlass eines Rechtsakts der Union Einstimmigkeit erforderlich ist, und daher im Hinblick auf die erste in Art. 218 Abs. 8 Unterabs. 2 AEUV genannte Konstellation einstimmig zu erlassen ist, ist auf seine materielle Rechtsgrundlage abzustellen [21].

25. Nach ständiger Rechtsprechung muss sich die Wahl der Rechtsgrundlage eines Rechtsakts der Union auf objektive, gerichtlich nachprüfbare Umstände gründen, wozu das Ziel und der Inhalt dieses Rechtsakts gehören [22]. Ergibt die Prüfung eines Unionsrechtsakts, dass er zwei Zielsetzungen hat oder zwei Komponenten umfasst, und lässt sich eine von ihnen als die hauptsächliche oder überwiegende ausmachen, während die andere nur nebensächliche Bedeutung hat, so ist der Rechtsakt nur auf eine Rechtsgrundlage zu stützen, und zwar auf diejenige, die die hauptsächliche oder überwiegende Zielsetzung oder Komponente erfordert. Verfolgt eine Maßnahme dagegen mehrere Zielsetzungen zugleich oder umfasst sie mehrere Komponenten, die untrennbar miteinander verbunden sind, ohne dass die eine gegenüber der anderen nebensächlich ist, so dass verschiedene Vertragsbestimmungen anwendbar sind, muss eine solche Maßnahme ausnahmsweise auf die entsprechenden verschiedenen Rechtsgrundlagen gestützt werden [23]. Der Rückgriff auf eine doppelte Rechtsgrundlage ist jedoch ausgeschlossen, wenn sich die für die beiden Rechtsgrundlagen jeweils vorgesehenen Verfahren nicht miteinander vereinbaren lassen [24].

[19] Urteil vom 25. Oktober 2017, Kommission/Rat (CMR-15) (C-687/15, EU:C:2017:803, Rn. 51), und Urteil Kasachstan (Rn. 25 und 27).

[20] Vgl. Urteil Kasachstan (Rn. 29).

[21] Vgl. Urteil Kasachstan (Rn. 35).

[22] Vgl. in diesem Sinne u. a. Urteile vom 26. März 1987 (Kommission/Rat, 45/86, EU:C:1987:163, Rn. 11), und vom 11. Juni 1991, Kommission/Rat (C-300/89, EU:C:1991:244, Rn. 10), Gutachten 2/00 (Protokoll von Cartagena über die biologische Sicherheit) vom 6. Dezember 2001 (EU:C:2001:664, Rn. 22) sowie Urteil vom 14. Juni 2016, Parlament/Rat (C-263/14, EU:C:2016:435, Rn. 43), und Urteil Kasachstan (Rn. 36).

[23] Vgl. in diesem Sinne u. a. Urteile vom 10. Januar 2006, Kommission/Parlament und Rat (C-178/03, EU:C:2006:4, Rn. 42 und 43), vom 14. Juni 2016, Parlament/Rat (C-263/14, EU:C:2016:435, Rn. 44), und Urteil Kasachstan, Rn. 37.

[24] Vgl. u. a. Urteil vom 6. November 2008, Parlament/Rat (C-155/07, EU:C:2008:605, Rn. 37 und die dort angeführte Rechtsprechung). Es ist jedoch zu beachten, dass der Gerichtshof die Fälle, in denen eine Dualität (oder Pluralität) von Rechtsgrundlagen ausgeschlossen ist, auf Fälle der Unvereinbarkeit von Verfahren beschränkt und davon Fälle ausnimmt, in denen nur die Abstimmungsregel unterschiedlich ist, vgl. Urteil vom 19. Juli 2012, Parlament/Rat (C-130/10, EU:C:2012:472, Rn. 45 bis 48).

26. Nach dieser Rechtsprechung ist daher der „Schwerpunkt“ des Unionsrechtsakts zu ermitteln, um zu beurteilen, ob seine Rechtsgrundlage(n) richtig bestimmt wurde(n). Der Gerichtshof hat außerdem klargestellt, dass dieselben Kriterien auch gelten, wenn es darum geht, die Rechtsgrundlage für Rechtsakte der Union zu bestimmen, die den Abschluss und die Durchführung einer internationalen Übereinkunft betreffen [25].

27. Die Auseinandersetzung, die sich zwischen den Parteien des vorliegenden Rechtsstreits entsponnen hat, offenbart eine unterschiedliche Auslegung verschiedener Schlüsselkriterien der vom Gerichtshof entwickelten „Schwerpunktprüfung“ und erfordert die folgenden Klarstellungen.

28. Erstens ist im Hinblick auf den diesbezüglichen Schriftwechsel zwischen der Kommission, dem Rat und der Französischen Republik festzustellen, dass das „Ziel“ und der „Inhalt“ des in Rede stehenden Rechtsakts der Union unter den objektiven, gerichtlich nachprüfbaren Umständen, auf die sich die Wahl seiner Rechtsgrundlage gründen muss, den gleichen Stellenwert haben. Da die Bestimmung des Schwerpunkts eines solchen Rechtsakts ein äußerst pragmatischer Vorgang ist, hängen die Reihenfolge, in der der Gerichtshof diese beiden Gesichtspunkte prüft, und die Bedeutung, die er ihnen im Rahmen der Prüfung eines konkreten Falles beimisst, in erster Linie von den Umständen des Einzelfalls ab und erlauben keine Spekulationen darüber, ob der eine oder der andere Gesichtspunkt mehr oder weniger „wesentlich“ ist oder zwischen ihnen möglicherweise eine Rangordnung besteht.

29. Es trifft zwar zu, dass einige Anwendungen des „Schwerpunktkriteriums“ auf Rechtsakte, die sich auf den Abschluss internationaler Übereinkünfte beziehen, der Ermittlung der Zielsetzung des Rechtsakts größere Bedeutung beizumessen scheinen. So hat der Gerichtshof im Gutachten 1/78 [26] klargestellt, dass die rechtliche Einordnung eines Übereinkommens „in Ansehung seines wesentlichen Gegenstands zu erfolgen [hat] und nicht anhand einzelner Bestimmungen“, die, weil sie den Charakter von Neben- oder Hilfsbestimmungen haben, in diesem wesentlichen Gegenstand aufgehen. Derselben Argumentation ist der Gerichtshof in den Urteilen vom 3. Dezember 1996, Portugal/Rat [27] (im Folgenden: Urteil Portugal/Rat), und vom 11. Juni 2014, Kommission/Rat [28] (im Folgenden: Urteil Philippinen) gefolgt, um das Ziel eines Abkommens über Entwicklungszusammenarbeit bzw. eines Rahmenabkommens über Partnerschaft und Zusammenarbeit zu bestimmen. Zum einen bedeutet ein solcher Ansatz aber nicht, der Prüfung des Inhalts des Abkommens jede Bedeutung zu nehmen, weil diese Prüfung sogar konkret dazu führen kann, dass anhand des Umfangs der in den einzelnen Bestimmungen des Abkommens vorgesehenen Verpflichtungen eigenständige Komponenten festgestellt werden, die es erfordern, weitere Rechtsgrundlagen hinzuzufügen [29]. Zum anderen stellt die oben genannte Rechtsprechungslinie, wie Generalanwalt Mengozzi in seinen Schlussanträgen in der Rechtssache ausgeführt hat, in der das Urteil Philippinen [30] ergangen ist, nur eine „besondere Spielart“ der in Nr. 25 der vorliegenden Schlussanträge genannten und bei der Bestimmung der Rechtsgrundlage eines Rechtsakts der Union zu beachtenden allgemeinen Regeln dar, ohne von diesen Regeln abzuweichen [31]. Jedenfalls scheint dieser Ansatz dadurch aufgewogen zu werden,

[25] Vgl. u. a. Urteil vom 14. Juni 2016, Parlament/Rat (C-263/14, EU:C:2016:435, Rn. 42 und die dort angeführte Rechtsprechung).

[26] Gutachten 1/78 (Internationales Naturkautschukübereinkommen) vom 4. Oktober 1979 (EU:C:1979:224).

[27] C-268/94, EU:C:1996:461, Rn. 37 bis 39.

[28] C-377/12, EU:C:2014:1903, Rn. 35 bis 39.

[29] Vgl. im Umkehrschluss Urteil Philippinen, Rn. 56 und 59.

[30] C-377/12, EU:C:2014:29, Rn. 25 bis 28.

[31] Vgl. Nrn. 25 bis 27.

dass der Gerichtshof immer häufiger auf Erwägungen zurückgreift, die sich speziell an der Prüfung des Inhalts des Abkommens ausrichten [32], ohne dass dies wiederum bedeutet, dass die Prüfung der Ziele des Rechtsakts außer Acht zu lassen ist.

30. Zweitens können bei der Bestimmung des Schwerpunkts eines Rechtsakts der Union neben dessen Ziel und Inhalt auch weitere objektive Umstände berücksichtigt werden, wie sich eindeutig aus den vom Gerichtshof verwendeten und in Nr. 25 der vorliegenden Schlussanträge wiedergegebenen Formulierungen ergibt. Was insbesondere Rechtsakte betrifft, die den Abschluss und die Durchführung einer internationalen Übereinkunft betreffen, gehört zu diesen Umständen u. a. der Kontext, in dem der betreffende Rechtsakt steht und erlassen wurde [33]. Auch wenn die Bedeutung dieses Umstands notwendigerweise je nach der Art des Rechtsakts und der Kategorie der betreffenden Übereinkunft variiert, kann die Prüfung des Kontexts bei der Prüfung durch den Gerichtshof eine zentrale Rolle spielen, wie dies z. B. im Urteil vom 20. November 2018, Kommission/Rat (Meeresschutzgebiete in der Antarktis) [34], der Fall war. Dagegen sind die Überzeugung des Urhebers des Rechtsakts [35] oder die „subjektive Einschätzung und die allgemeinen politischen Absichten der handelnden Akteure“ [36] für die Wahl der Rechtsgrundlage wegen fehlender Objektivität ohne Bedeutung.

31. Drittens ergibt sich aus der in Nr. 25 der vorliegenden Schlussanträge angeführten Rechtsprechung, dass die bloße Feststellung, dass ein Rechtsakt der Union mehrere Ziele verfolgt oder mehrere Komponenten umfasst, für sich allein nicht ausreicht, um diesen Rechtsakt auf mehrere Rechtsgrundlagen zu stützen. Der Gerichtshof hat nämlich die Schwerpunktprüfung auf sehr präzise Regeln gestützt, die bei einer Mehrheit von Zielen oder Komponenten zum Tragen kommen und die entweder vorsehen, dass die für das Hauptziel oder die überwiegende Komponente erforderliche Rechtsgrundlage gewählt wird, was impliziert, dass andere Ziele oder Komponenten als nebensächlich eingestuft werden, oder, wenn ein solches Rangverhältnis zwischen Haupt- und Nebenziel fehlt, dass die verschiedenen Rechtsgrundlagen herangezogen werden, die den einzelnen Zielen oder Komponenten des Rechtsakts entsprechen, die untrennbar miteinander verbunden sind.

32. Hierzu ist darauf hinzuweisen, dass der Gerichtshof im Urteil Philippinen, das an das Urteil Portugal/Rat anknüpft, in Bezug auf den Beschluss über die Unterzeichnung eines Rahmenabkommens über Partnerschaft und Zusammenarbeit präzisiert hat, dass diese Prüfung voraussetzt, zunächst festzustellen, ob diejenigen Bestimmungen des Abkommens, die mit anderen Politikbereichen der Union als dem als vorrangig erkannten in Verbindung gebracht werden können, zugleich auch unter diesen Politikbereich fallen können oder aber über dessen Rahmen hinausgehen und es daher erfordern, den Beschluss auf ergänzende Rechtsgrundlagen zu

[32] Vgl. z. B. Urteile vom 18. Juli 2013, Daiichi Sankyo und Sanofi-Aventis Deutschland (C-414/11, EU:C:2013:520, Rn. 52 bis 60), und vom 22. Oktober 2013, Kommission/Rat (C-137/12, EU:C:2013:675, Rn. 58 bis 65), sowie Urteil Kasachstan (Rn. 42 bis 45).

[33] Vgl. in diesem Sinne u. a. Urteile vom 26. September 2013, Vereinigtes Königreich/Rat (C-431/11, EU:C:2013:589, Rn. 48 ff.), vom 27. Februar 2014, Vereinigtes Königreich/Rat (C-656/11, EU:C:2014:97, Rn. 50), vom 18. Dezember 2014, Vereinigtes Königreich/Rat (C-81/13, EU:C:2014:2449, Rn. 38), und vom 20. November 2018, Kommission/Rat (Meeresschutzgebiete in der Antarktis) (C-626/15 und C-659/16, EU:C:2018:925, Rn. 76 und 87).

[34] C-626/15 und C-659/16, EU:C:2018:925, Rn. 88 bis 94; vgl. auch Urteil vom 14. Juni 2016, Parlament/Rat (C-263/14, EU:C:2016:435, Rn. 51), in dem der Kontext herangezogen wurde, um das Ziel der in Rede stehenden Maßnahme festzustellen.

[35] Vgl. in diesem Sinne u. a. Gutachten 2/00 (Protokoll von Cartagena über die biologische Sicherheit) vom 6. Dezember 2001 (EU:C:2001:664, Rn. 22).

[36] Vgl. Schlussanträge der Generalanwältin Kokott in der Rechtssache Kommission/Rat (Abkommen mit Kasachstan) (C-244/17, EU:C:2018:364, Nr. 53).

stützen [37], um im Anschluss daran zu überprüfen, ob diese Bestimmungen nicht Verpflichtungen von solcher Tragweite mit sich bringen, dass sie anderen Zielen als denen entsprechen, die mit der als vorrangig ermittelten Unionspolitik verbunden sind.

33. Viertens hat der Gerichtshof Wert auf die Klarstellung gelegt, dass eine Vielzahl von Rechtsgrundlagen nur ausnahmsweise in Betracht gezogen werden sollte. Nach dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon und des Art. 40 EUV, der in seinen beiden Absätzen Klauseln vorsieht, nach denen die Verfahren und die jeweiligen Befugnisse der Organe in den Bereichen der GASP und der unter den AEU-Vertrag fallenden Politiken einander unberührt lassen [38], scheint eine Kumulierung von Rechtsgrundlagen, die unter diesen Vertrag bzw. die GASP fallen, zwar nicht von vornherein ausgeschlossen zu sein, wie dies zuvor nach Art. 47 EUV bei Rechtsgrundlagen, die unter den EG-Vertrag bzw. die GASP fielen, noch der Fall war [39]. Der Gerichtshof hat eine solche Kumulierung zudem im Urteil Kasachstan stillschweigend hingenommen. Allerdings hat der Gerichtshof eine Kumulierung von Rechtsgrundlagen nur sehr selten akzeptiert [40].

34. Das Urteil Kasachstan hat die in Nr. 25 der vorliegenden Schlussanträge angeführte Rechtsprechung erheblich präzisiert.

35. Erstens hat der Gerichtshof in diesem Urteil ein weiteres Mal die Anwendung des – in seiner klassischen Rechtsprechung zur Wahl der Rechtsgrundlage angewandten – Schwerpunktkriteriums bestätigt, und zwar auch dann, wenn diese Wahl im Rahmen des auswärtigen Handelns der Union zwischen GASP- und Nicht-GASP-Rechtsgrundlagen zu treffen ist [41]. Der Gerichtshof stellt insbesondere unter Bezugnahme auf den einheitlichen Charakter der Bestimmungen von Art. 218 AEUV, die ihrerseits die Besonderheiten der GASP berücksichtigen und zugleich das durch den Vertrag für jeden Tätigkeitsbereich der Union hergestellte institutionelle Gleichgewicht widerspiegeln [42], implizit fest, dass es nicht gerechtfertigt ist, dieser Art von Rechtsstreitigkeiten eine besondere Behandlung vorzubehalten, und bestätigt damit eine allgemeinere Rechtsprechungslinie, die darauf abzielt, der vom Vertrag von Lissabon geforderten „Einbeziehung der Bestimmungen über die GASP in den allgemeinen Rahmen des Unionsrechts“ volle Wirksamkeit zu verschaffen [43]. Obwohl der Gerichtshof Art. 40 EUV nicht anführt, folgt er im Urteil Kasachstan offenbar stillschweigend der von Generalanwältin Kokott in ihren Schlussanträgen [44] vorgeschlagenen Lesart dieser Bestimmung, wonach die beiden Unberührtheitsklauseln in Abs. 1 und 2 dieses Artikels symmetrisch ausgestaltet sind und daher

37 Vgl. Urteil Philippinen, Rn. 35.

38 Nach Art. 40 Abs. 1 EUV „[lässt d]ie Durchführung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik … die Anwendung der Verfahren und den jeweiligen Umfang der Befugnisse der Organe, die in den Verträgen für die Ausübung der in den Artikeln 3 bis 6 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union aufgeführten Zuständigkeiten der Union vorgesehen sind, unberührt“. Abs. 2 dieses Artikels lautet: „Ebenso lässt die Durchführung der Politik nach den genannten Artikeln die Anwendung der Verfahren und den jeweiligen Umfang der Befugnisse der Organe, die in den Verträgen für die Ausübung der Zuständigkeiten der Union nach diesem Kapitel vorgesehen sind, unberührt.“

39 Vgl. Urteil vom 20. Mai 2008, Kommission/Rat (C-91/05, EU:C:2008:288, Rn. 76 und 77).

40 Vgl. Urteile vom 10. Januar 2006, Kommission/Rat (Rotterdamer Übereinkommen) (C-94/03, EU:C:2006:2, Rn. 51), vom 10. Januar 2006, Kommission/Parlament und Rat (Einfuhr gefährlicher Chemikalien) (C-178/03, EU:C:2006:4, Rn. 56), vom 20. Mai 2008, Kommission/Rat (Kleinwaffen) (C-91/05, EU:C:2008:288, Rn. 99, 108 und 109), und vom 6. November 2008, Parlament/Rat (Verluste der Europäischen Investitionsbank) (C-155/07, EU:C:2008:605, Rn. 84); vgl. auch Schlussanträge der Generalanwältin Kokott in der Rechtssache Kommission/Rat (Abkommen mit Kasachstan) (C-244/17, EU:C:2018:364, Nr. 63).

41 Vgl. in diesem Sinne nach dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon Urteile vom 24. Juni 2014, Parlament/Rat (C-658/11, EU:C:2014:2025, Rn. 43), und vom 14. Juni 2016, Parlament/Rat (C-263/14, EU:C:2016:435, Rn. 43 und 44).

42 Vgl. Rn. 24 des Urteils Kasachstan.

43 Vgl. in diesem Sinne jüngst Urteil vom 6. Oktober 2020, Bank Refah Kargaran/Rat (C-134/19 P, EU:C:2020:793, Rn. 47 ff.).

44 Vgl. Schlussanträge der Generalanwältin Kokott in der Rechtssache Kommission/Rat (Abkommen mit Kasachstan) (C-244/17, EU:C:2018:364, Rn. 50).

keinen Vorrang zugunsten der Zuständigkeiten begründen können, die unter die GASP bzw. unter den AEU-Vertrag fallen. Eine solche Lesart erfordert bei der Wahl der Rechtsgrundlage notwendigerweise die Anwendung eines „neutralen" Prüfungskriteriums wie z. B. des Schwerpunkts, das die GASP – unter Berücksichtigung der spezifischen Regeln und Verfahren, denen diese Politik unterliegt – und die anderen auswärtigen Handlungen der Union, die in den Anwendungsbereich des AEU-Vertrags fallen, als gleichwertig anerkennt.

36. So hat der Gerichtshof in Rn. 38 des Urteils Kasachstan klargestellt, dass ein Beschluss, mit dem der Rat gemäß Art. 218 Abs. 9 AEUV den im Namen der Union in einem durch eine Übereinkunft eingesetzten Gremium zu vertretenden Standpunkt festlegt und der ausschließlich die GASP betrifft, in gleicher Weise, wie dies für den Beschluss über den Abschluss einer internationalen Übereinkunft durch die Union gilt, gemäß Art. 218 Abs. 8 Unterabs. 2 AEUV grundsätzlich einstimmig zu erlassen ist. Umfasst ein solcher Beschluss hingegen mehrere Komponenten oder verfolgt er mehrere Zielsetzungen, von denen manche unter die GASP fallen, ist die für seinen Erlass geltende Abstimmungsregel anhand seiner hauptsächlichen oder überwiegenden Zielsetzung oder Komponente zu bestimmen. Fällt die hauptsächliche oder überwiegende Zielsetzung oder Komponente des Beschlusses in einen Bereich, in dem für den Erlass eines Rechtsakts der Union keine Einstimmigkeit erforderlich ist, ist der Beschluss nach Art. 218 Abs. 8 Unterabs. 1 AEUV mit qualifizierter Mehrheit zu erlassen. Diese klassischen Kriterien für die Bestimmung der Rechtsgrundlage eines Rechtsakts der Union sind daher auch in der vorliegenden Rechtssache anzuwenden, was im Übrigen von den Parteien des Rechtsstreits nicht in Frage gestellt wird.

37. Zweitens hat der Gerichtshof im Urteil Kasachstan das Schwerpunktkriterium angewandt, indem er für die Analyse des Inhalts des internationalen Übereinkommens, zu dem der in Rede stehende Rechtsakt der Union gehörte, ein zweifaches, nämlich ein „quantitatives" und „qualitatives", Kriterium herangezogen hat. So hat er zum einen in Rn. 44 dieses Urteils festgestellt, dass „die Mehrheit der Bestimmungen [des Abkommens mit Kasachstan], das 287 Artikel umfasst, teils zur gemeinsamen Handelspolitik der Union, teils zu ihrer Politik der Entwicklungszusammenarbeit [gehört]" und zum anderen in Rn. 45 desselben Urteils ausgeführt, dass „die Bestimmungen des [Abkommens mit Kasachstan], die einen Bezug zur GASP aufweisen, in der Gesamtbetrachtung der Bestimmungen dieses Abkommens nicht nur wenig zahlreich [sind], sondern … sich auf Erklärungen der Vertragsparteien zu den Zielen und Themen ihrer Zusammenarbeit [beschränken], ohne die konkreten Modalitäten der Durchführung dieser Zusammenarbeit festzulegen", wobei er im Wege der Analogie auf Rn. 56 des Urteils Philippinen verwiesen hat[45]. In Anbetracht des Unterschieds zwischen dem auswärtigen Handeln der Union im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit und des Handels, das in der Regel die Festlegung detaillierter Regeln und den Erlass einer beträchtlichen Zahl von Bestimmungen technischer Art erfordert, und der GASP, deren Durchführung möglicherweise keinen derartigen Detaillierungsgrad erfordert, wird man zwar, wie es die Französische Republik tut, die absolute Relevanz dieser Kriterien, insbesondere des quantitativen Kriteriums, in Frage stellen können. Gleichwohl kann sich ein solches Kriterium – sofern es sich nicht auf die bloße Feststellung eines zahlenmäßigen Übergewichts der Nicht-GASP-Bestimmungen beschränkt und in Verbindung mit einer „qualitativen" Bewertung der einen Bezug zur GASP aufweisenden Bestimmungen des Abkommens angewandt wird, die die ihren mehr oder weniger operativen Charakter berücksichtigt – als nützlich erweisen, um bei Rahmenabkommen wie denjenigen, die Gegenstand des Urteils Kasachstan und der vorliegenden Rechtssache sind, eine mögliche

[45] Ich weise darauf hin, dass der Gerichtshof bereits im Urteil vom 3. Dezember 1996, Portugal/Rat (C-268/94, EU:C:1996:461, Rn. 40), ein Kriterium herangezogen hat, das darauf abstellt, ob die geprüften Bestimmungen unmittelbar angewandt werden können, weil sie die konkreten Modalitäten der in Betracht gezogenen Zusammenarbeit regeln.

eigenständige GASP-Komponente zu isolieren (oder auszuschließen). Dies gilt umso mehr, als sich, wie die Kommission zu Recht geltend macht, eine allein oder hauptsächlich auf die Ziele des Rechtsakts bezogene Anwendung der Schwerpunktprüfung nach der durch den Vertrag von Lissabon erfolgten Vereinheitlichung der Ziele des auswärtigen Handelns der Union in Art. 21 Abs. 2 EUV und angesichts der Verpflichtung der Union nach Art. 21 Abs. 3 EUV, diese Ziele in ihrer gesamten Außenpolitik, einschließlich der externen Aspekte ihrer internen Politikbereiche, zu verfolgen, als nicht hinreichend schlüssig erweisen könnte. In Anbetracht des horizontalen Charakters der in Art. 21 Abs. 2 EUV aufgeführten Ziele des auswärtigen Handelns der Union und der für den Bereich der GASP geltenden Bezugnahme auf diese Ziele in Art. 23 EUV kann es sich nämlich in der Tat als schwierig erweisen, die spezifischen Ziele dieser Politik zu ermitteln [46].

38. Drittens hat der Gerichtshof im Urteil Kasachstan klargestellt, dass ein Beschluss, der wie die angefochtenen Beschlüsse den im Namen der Union zu vertretenden Standpunkt im Hinblick auf den Erlass der Geschäftsordnungen auf der Grundlage eines Partnerschaftsabkommens eingesetzter Gremien festlegt, ganz allgemein die Arbeitsweise dieser Gremien betrifft. Da ein solcher Beschluss eine bereichsübergreifende Tragweite hat und sich nicht nur auf bestimmte, im Rahmen dieses Abkommens geregelte Angelegenheiten bezieht, muss der Bereich, zu dem er gehört, für die Zwecke der Anwendung des Schwerpunktkriteriums im Hinblick auf das Abkommen als Ganzes beurteilt werden [47].

39. Viertens geht aus dem Urteil Kasachstan hervor, dass die Rechtsgrundlage des Beschlusses über die Unterzeichnung des Abkommens, in das sich ein zu seiner Durchführung erlassener Rechtsakt einfügt, für die Bestimmung des Schwerpunkts dieses Rechtsakts ohne Bedeutung ist, zumindest dann, wenn Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass diese Rechtsgrundlage nicht ordnungsgemäß bestimmt worden ist [48].

40. Auf der Grundlage der oben dargelegten Grundsätze ist der erste Klagegrund zu prüfen.

b) Anwendung auf die vorliegende Rechtssache

41. Wie in Nr. 38 der vorliegenden Schlussanträge ausgeführt, ergibt sich aus dem Urteil Kasachstan, dass der Bereich, zu dem ein Beschluss gehört, der den Standpunkt festlegt, der im Namen der Union im Hinblick auf den Erlass der Geschäftsordnungen der Gremien zu vertreten ist, die durch ein Partnerschaftsabkommen wie das in der vorliegenden Rechtssache in Rede stehende eingesetzt wurden, im Hinblick auf das Abkommen als Ganzes zu beurteilen ist.

42. Im vorliegenden Fall hat der Rat jedoch, wie oben ausgeführt worden ist, zwei getrennte Beschlüsse erlassen, die zwar im Wesentlichen den gleichen Inhalt, aber einen unterschiedlichen Anwendungsbereich haben. Der erste bezieht sich auf das gesamte Abkommen mit Ausnahme von Titel II. Der zweite bezieht sich allein auf diesen Titel. Trotz dieser Aufspaltung stimmt der Rat offenbar mit der Kommission darin überein, dass der Schwerpunkt der angefochtenen Beschlüsse, mithin einschließlich des Beschlusses 2020/246, auf der Grundlage des Abkommens als Ganzem zu beurteilen ist.

[46] Zu einem Versuch in dieser Richtung vgl. Schlussanträge des Generalanwalts Bot in der Rechtssache Parlament/Rat (C-658/11, EU:C:2014:41, Nr. 85 ff.).

[47] Vgl. Urteil Kasachstan, Rn. 40, und Schlussanträge der Generalanwältin Kokott in der Rechtssache Kommission/Rat (Abkommen mit Kasachstan) (C-244/17, EU:C:2018:364, Nrn. 54 und 55).

[48] Vgl. Urteil Kasachstan, Rn. 43.

43. Auch ich halte dies für den einzig richtigen Ansatz. Der Erlass von zwei getrennten, auf zwei (oder mehr) unterschiedliche Rechtsgrundlagen gestützten Beschlüssen des Rates zur Festlegung des Standpunkts, der im Namen der Union in einer Angelegenheit zu vertreten ist, die *ein Abkommen bereichsübergreifend in seiner Gesamtheit* betrifft, wie dies bei der Verabschiedung von Rechtsakten der Fall ist, die allgemein die Arbeitsweise der Einrichtungen dieses Abkommens betreffen, kann jedenfalls nur dann gerechtfertigt sein, wenn das Abkommen, als Ganzes betrachtet, zwei (oder mehr) eigenständige Komponenten aufweist, die den für den Erlass dieser Rechtsakte herangezogenen unterschiedlichen Rechtsgrundlagen entsprechen.

44. Daher sind die Bereiche, zu denen die angefochtenen Beschlüsse gehören, gemeinsam im Hinblick auf das CEPA als Ganzes zu beurteilen. Vorab sind die folgenden drei Bemerkungen angebracht.

45. Erstens stelle ich fest, dass sich das Vorbringen der Kommission zur Stützung ihrer Klage weitgehend auf behauptete Ähnlichkeiten zwischen dem CEPA und dem Abkommen mit Kasachstan sowie auf die Lösung stützt, die der Gerichtshof in seinem Urteil zum letztgenannten Abkommen gewählt hat. Dieses Urteil ist, wie bereits klargestellt worden ist, der eigentliche Grund, der zur Rücknahme des gemeinsamen Vorschlags und letztlich zur Klageerhebung geführt hat. Die vom Rat vorgebrachten Argumente zielen ihrerseits darauf ab, die Unterschiede zwischen dem CEPA und dem Abkommen mit Kasachstan herauszustellen. Ich weise jedoch darauf hin, dass es nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs für die Bestimmung der Rechtsgrundlage einer Handlung der Union unerheblich ist, welche Rechtsgrundlage für den Erlass anderer Handlungen herangezogen wurde, die gegebenenfalls ähnliche Merkmale oder einen engen Zusammenhang mit der betreffenden Handlung aufweisen [49]. Obwohl nicht zu leugnen ist, dass das Urteil Kasachstan einen Präzedenzfall für die Prüfung der vorliegenden Rechtssache darstellt, wird man diese Regel bei der Prüfung des Inhalts und der Zielsetzung des CEPA im Auge behalten müssen.

46. Zweitens weise ich darauf hin, dass aus dem Urteil Kasachstan entgegen der vom Rat offenbar vertretenen Auffassung hervorgeht (Nr. 39 der vorliegenden Schlussanträge), dass der Umstand, dass der Beschluss über die Unterzeichnung u. a. auf Art. 37 EUV gestützt wurde, ohne dass die Kommission den Rückgriff auf eine solche materielle Rechtsgrundlage beanstandet hat, für sich genommen die Entscheidung des Rates, den Beschluss 2020/246 auf diesen Artikel zu stützen, nicht rechtfertigen kann. Das Gleiche gilt für den Umstand, dass der Beschluss des Rates, mit dem die Kommission und die Hohe Vertreterin zur Aushandlung des CEPA ermächtigt wurden, ebenfalls auf Art. 37 EUV gestützt war.

47. Nach dieser Klarstellung weise ich darauf hin, dass es sich beim CEPA um ein Rahmenabkommen handelt, mit dem „eine weitreichende Zusammenarbeit in einem großen Spektrum von Bereichen von gemeinsamem Interesse“ geschaffen werden soll [50]. Die Prüfung der Präambel lässt den Willen der Vertragsparteien deutlich werden, die in der Vergangenheit geknüpften Beziehungen zu stärken und eine enge und intensive Zusammenarbeit auf der Grundlage einer gleichberechtigten Partnerschaft zu fördern (erster Absatz der Präambel dieses Abkommens) sowie die politische, sozioökonomische und institutionelle Entwicklung der Republik Armenien zu fördern und die Achtung der demokratischen Grundsätze und der

[49] Vgl. u. a. Urteile vom 10. Januar 2006, Kommission/Rat (Rotterdamer Übereinkommen) (C-94/03, EU:C:2006:2, Rn. 50), und vom 18. Dezember 2014, Vereinigtes Königreich/Rat (Ausdehnung sozialrechtlicher Regelungen auf die Türkei) (C-81/13, EU:C:2014:2449, Rn. 36). Dies gilt nach den Ausführungen der Generalanwältin Kokott in ihren Schlussanträgen in der Rechtssache Kommission/Rat (Abkommen mit Kasachstan) (C-244/17, EU:C:2018:364, Nr. 53) auch für den Beschluss über die Unterzeichnung des Abkommens, zu dessen Durchführung der betreffende Beschluss ergangen ist.

[50] Vgl. fünfter Absatz der Präambel des CEPA.

Menschenrechte zu stärken (dritter und fünfter Absatz der Präambel). Zwei grundsätzliche Themen werden dort angesprochen. Zum einen wird der Wunsch der Vertragsparteien bekräftigt, einen regelmäßigen politischen Dialog über bilaterale und internationale Fragen von beiderseitigem Interesse weiter auszubauen sowie den Weltfrieden und die internationale Sicherheit zu fördern, die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen (MVW) zu bekämpfen, die Korruption zu verhindern und zu bekämpfen, die Bekämpfung des organisierten Verbrechens und des Terrorismus zu intensivieren, ihre Zusammenarbeit in den Bereichen Migration, Asyl und Grenzmanagement auszubauen und demnächst einen Visadialog aufzunehmen (insbesondere Absätze 3 bis 5, 7, 8, 10, 12 und 14 der Präambel). Zum anderen wird die Entschlossenheit der Vertragsparteien bekräftigt, die wirtschaftliche Zusammenarbeit, auch in handelsbezogenen Bereichen, im Hinblick auf die künftige Entwicklung von Handel und Investitionen zu vertiefen und dabei die Grundsätze der nachhaltigen Entwicklung zu achten und den Schutz der Umwelt und der menschlichen Gesundheit zu gewährleisten. Im selben Sinne verpflichten sich die Vertragsparteien, in anderen sozioökonomischen Bereichen von gemeinsamem Interesse, wie Wissenschaft und Technologie, Bildung und Kultur, Jugend und Sport, zusammenzuarbeiten (insbesondere Absätze 15, 19, 23 und 24 der Präambel).

48. Das aus 386 Artikeln bestehende CEPA ist in acht Titel unterteilt, die jeweils folgende Inhalte haben: Ziele und allgemeine Grundsätze (Titel I Art. 1 und 2), politischer Dialog und Reformen sowie Zusammenarbeit im Bereich der GASP (Titel II Art. 3 bis 11), Recht, Freiheit und Sicherheit (Titel III Art. 12 bis 21), wirtschaftliche Zusammenarbeit (Titel IV Art. 22 bis 35), weitere Bereiche der Zusammenarbeit (Titel V Art. 36 bis 112), Handel (Titel VI Art. 113 bis 342), finanzielle Hilfe und Betrugsbekämpfungs- und Kontrollmaßnahmen (Titel VII Art. 343 bis 361) und institutionelle, allgemeine und Schlussbestimmungen (Titel VIII, Art. 362 bis 386).

49. Die Ziele des CEPA, wie sie in seinem Art. 1 dargelegt werden, bestehen darin, die umfassende politische und wirtschaftliche Partnerschaft und Zusammenarbeit zwischen den Vertragsparteien zu intensivieren, den Rahmen für den politischen Dialog in allen Bereichen von beiderseitigem Interesse zu verbessern, um die Entwicklung enger politischer Beziehungen zwischen den Vertragsparteien zu fördern, zur Stärkung der Demokratie und der politischen, wirtschaftlichen und institutionellen Stabilität in der Republik Armenien beizutragen, Frieden und Stabilität sowohl auf regionaler als auch internationaler Ebene zu fördern, zu erhalten und zu stärken, die Zusammenarbeit im Bereich Freiheit, Sicherheit und Recht zu intensivieren, die Mobilität und direkte persönliche Kontakte zu verstärken, die Republik Armenien in ihren Bemühungen zu unterstützen, ihr wirtschaftliches Potenzial durch die internationale Zusammenarbeit weiterzuentwickeln, eine verstärkte Handelszusammenarbeit zu verfolgen und die Voraussetzungen für eine immer engere Zusammenarbeit in weiteren Bereichen von beiderseitigem Interesse zu schaffen. In Art. 2 des CEPA werden die allgemeinen Grundsätze dargelegt, zu deren Achtung sich die Vertragsparteien verpflichten, nämlich die demokratischen Grundsätze, die Rechtsstaatlichkeit, die Menschenrechte, die freie Marktwirtschaft, die nachhaltige Entwicklung, die regionale Zusammenarbeit und der wirksame Multilateralismus. Die Vertragsparteien verpflichten sich außerdem zur Bekämpfung der Korruption, der verschiedenen Formen der grenzüberschreitenden organisierten Kriminalität und des Terrorismus sowie der Verbreitung von Massenvernichtungswaffen, um zu Frieden und Stabilität in der Region beizutragen.

50. Der Rat ist im Wesentlichen der Auffassung, dass mit dem CEPA Ziele verfolgt würden, die unter die GASP fielen und gegenüber den anderen Zielen dieses Abkommens weder zweitrangig noch nebensächlich seien. Titel II dieses Abkommens enthalte Bestimmungen, die nicht in den strategischen Rahmen der Politik der Entwicklungszusammenarbeit oder der gemeinsamen

Handelspolitik fallen könnten. Die Kommission räumt ihrerseits zwar ein, dass das CEPA gewisse Bezüge zur GASP aufweise, hält diese Bezüge aber nicht für bedeutend genug, um eine unter die GASP fallende materielle Rechtsgrundlage zu rechtfertigen.

51. Titel II („Politischer Dialog und Reformen, Zusammenarbeit im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik“) des CEPA umfasst neun Artikel. In Art. 3 des CEPA sind die Ziele des politischen Dialogs aufgeführt, zu dessen Intensivierung sich die Vertragsparteien in allen Bereichen von beiderseitigem Interesse, einschließlich Fragen der Außenpolitik und sicherheitspolitischer Fragen sowie interner Reformen, verpflichten. Zu diesen Zielen gehören die Stärkung der politischen Partnerschaft (Art. 3 Buchst. b), die Förderung des Weltfriedens und der internationalen Stabilität und Sicherheit (Art. 3 Buchst. c), die Verstärkung der Zusammenarbeit im Bereich der Krisenbewältigung (Art. 3 Buchst. d) und der Bekämpfung der Verbreitung von Massenvernichtungswaffen (Art. 3 Buchst. e), die Achtung der Grundsätze der Demokratie, der Rechtsstaatlichkeit, der Menschenrechte und der Grundfreiheiten (Art. 3 Buchs. g), die Zusammenarbeit im Bereich der Sicherheit und Verteidigung (Art. 3 Buchst. h) sowie der Aufbau gutnachbarlicher Beziehungen (Art. 3 Buchst. k). Art. 4 des CEPA ist den internen Reformen gewidmet, für deren Verwirklichung sich die Parteien zur Zusammenarbeit verpflichten, um u. a. die Stabilität und Wirksamkeit der demokratischen Institutionen zu konsolidieren, die Unabhängigkeit und Effizienz der Justiz zu gewährleisten, die Reform der öffentlichen Verwaltung fortzusetzen und die Korruption zu bekämpfen. Art. 5 ist speziell der Außen- und Sicherheitspolitik gewidmet. Abs. 1 dieses Artikels lautet: „Die Vertragsparteien intensivieren ihren Dialog und ihre Zusammenarbeit im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik, einschließlich der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik, unter Anerkennung der Bedeutung, die die Republik Armenien ihrer Mitwirkung in internationalen Organisationen und Kooperationsformen und ihren bestehenden Verpflichtungen, die sich daraus ergeben, beimisst, und behandeln insbesondere Fragen in den Bereichen Konfliktvermeidung und Krisenbewältigung, Risikominderung, Cybersicherheit, Sicherheitssektorreform, regionale Stabilität, Abrüstung, Nichtverbreitung von Massenvernichtungswaffen, Rüstungskontrolle und Waffenausfuhrkontrolle.“ Zur Klarstellung heißt es dort: „Die Zusammenarbeit stützt sich auf gemeinsame Werte und beiderseitige Interessen, wobei angestrebt wird, die Wirksamkeit der Zusammenarbeit durch die Nutzung bilateraler, internationaler und regionaler Foren, insbesondere der [Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE)], zu verstärken.“ In Art. 6 des CEPA wird erneut bekräftigt, dass schwere Verbrechen von internationalem Belang – auch auf der Ebene des Internationalen Strafgerichtshofs – verfolgt werden und die Vertragsparteien bei der Verhütung solcher Verbrechen zusammenarbeiten müssen. Art. 7 des CEPA betrifft die Zusammenarbeit bei der Konfliktvermeidung und Krisenbewältigung, „insbesondere im Hinblick auf eine mögliche Beteiligung der Republik Armenien an von der [Union] geleiteten zivilen und militärischen Krisenbewältigungsoperationen sowie an entsprechenden Übungen und Ausbildungsmaßnahmen auf Einzelfallbasis“. Art. 8 des CEPA sieht vor, dass“[d]ie Vertragsparteien … ihre gemeinsamen Anstrengungen zur Verbesserung der Rahmenbedingungen für eine verstärkte regionale Zusammenarbeit [intensivieren], indem sie offene Grenzen mit grenzüberschreitendem Verkehr, gutnachbarliche Beziehungen und die demokratische Entwicklung fördern und so zu Stabilität und Sicherheit beitragen, und … auf eine friedliche Beilegung von Konflikten hin[arbeiten]“. Schließlich sind die Art. 9 bis 11 des CEPA der Zusammenarbeit bei der Bekämpfung der Verbreitung von Massenvernichtungswaffen und ihrer Trägermittel, des unerlaubten Handels mit Kleinwaffen und leichten Waffen sowie des Terrorismus gewidmet.

52. Es ist nicht zu leugnen und steht zwischen den Parteien außer Streit, dass das CEPA gewisse Bezüge zur GASP aufweist. So können neben den ausdrücklichen Verweisen auf diese Politik in der Präambel und in den Art. 1 und 3 des CEPA auch die Art. 5 und 7 bis 11 dieses Abkommens, wie in der vorstehenden Nummer erläutert, alle der GASP zugeordnet werden [51].

53. Aus dem Urteil Kasachstan geht jedoch insbesondere hervor, dass der Umstand, dass ein Rahmenabkommen, wie es in der vorliegenden Rechtssache in Rede steht, in seiner Präambel und in der Darstellung seiner Ziele Bezüge zur GASP aufweist und einige seiner Bestimmungen – auch wenn ihnen zu Beginn des Abkommens ein eigenständiger Titel gewidmet ist – dieser Politik der Union zugeordnet werden können, nicht ausreicht, um davon auszugehen, dass die materielle Rechtsgrundlage jedes Rechtsakts, der zur Durchführung dieses Abkommens erlassen wird und eine bereichsübergreifende Tragweite hat, zwangsläufig Art. 37 EUV einschließen müsse. Eine solche Hinzufügung ist nach Auffassung des Gerichtshofs nur dann gerechtfertigt, wenn diese Bestimmungen eine solche Tragweite haben, dass sie als eigenständige Komponente des betreffenden Abkommens angesehen werden können und gegenüber seinen anderen Komponenten nicht nebensächlich sind [52].

54. Um im Urteil Kasachstan zu dem Ergebnis zu gelangen, dass dies bei den GASP-bezogenen Bestimmungen des Partnerschaftsabkommens mit diesem Land nicht der Fall war, hat der Gerichtshof nicht auf das im Urteil Philippinen angewandte und in Nr. 32 der vorliegenden Schlussanträge erwähnte binäre Kriterium zurückgegriffen, sondern das in Nr. 37 der vorliegenden Schlussanträge dargestellte zweifache „quantitative“ und „qualitative“ Kriterium herangezogen.

55. Aus den Gründen, die ich im Folgenden darlegen werde, stellt die GASP meines Erachtens unabhängig vom anzuwendenden Kriterium in der Systematik des CEPA keine gegenüber den anderen Komponenten dieses Abkommens eigenständige Komponente dar, die es rechtfertigen würde, Art. 37 EUV zur materiellen Rechtsgrundlage der zu ihrer Durchführung erlassenen Rechtsakte bereichsübergreifender Tragweite hinzuzufügen.

56. Was erstens die vom Gerichtshof im Urteil Philippinen angewandte Prüfung betrifft, weise ich darauf hin, dass der erste Teil dieser Prüfung darauf abzielt, festzustellen, ob die Bestimmungen des Abkommens, die mit anderen Politikbereichen der Union als dem als vorrangig erkannten in Verbindung gebracht werden können, auch unter diesen vorrangigen Politikbereich fallen können oder über dessen Rahmen hinausgehen.

57. Hierzu ist darauf hinzuweisen, dass die Entwicklungszusammenarbeit, die unbestreitbar eine der Komponenten des CEPA darstellt, multidimensionaler Natur ist. Sie beschränkt sich nicht auf Maßnahmen, die unmittelbar auf die Beseitigung der Armut abzielen, die in Art. 208 Abs. 1 Unterabs. 2 AEUV als Hauptziel dieser Politik genannt wird, sondern verfolgt auch die in Art. 21 Abs. 2 EUV genannten Ziele [53], auf die Art. 208 Abs. 1 Unterabs. 1 AEUV ausdrücklich Bezug nimmt. Art. 209 Abs. 2 AEUV sieht darüber hinaus vor, dass die Union mit Drittländern alle Übereinkünfte schließen kann, die zur Verwirklichung der Ziele des Art. 21 EUV und des Art. 208 AEUV beitragen, und unterstreicht damit die bestehenden Wechselbeziehungen zwischen den allgemeinen Zielen des auswärtigen Handelns der Union und den spezifischen Zielen der Entwicklungszusammenarbeit.

[51] Vgl. im selben Sinne Urteil Kasachstan (Rn. 42).

[52] Vgl. Urteil Kasachstan (Rn. 46).

[53] Vgl. Urteil Philippinen (Rn. 37).

58. In seiner Rechtsprechung aus der Zeit vor dem Vertrag von Lissabon, die insbesondere im Licht der Auslegung von Art. 208 AEUV im Urteil Philippinen [54] weiterhin relevant ist, hat der Gerichtshof anerkannt, dass die Ziele der Entwicklungszusammenarbeit weit gefasst sind, weil diese Zusammenarbeit nicht nur auf die nachhaltige wirtschaftliche und soziale Entwicklung der betreffenden Drittländer, ihre schrittweise und harmonische Eingliederung in die Weltwirtschaft sowie die Bekämpfung der Armut abzielt, sondern auch auf die Fortentwicklung und Festigung der Demokratie und des Rechtsstaats sowie die Wahrung der Menschenrechte und Grundfreiheiten [55]. Der Gerichtshof hat auch bereits entschieden, dass die Bekämpfung der Verbreitung von leichten Waffen und Kleinwaffen als den Zielen der Politik der Entwicklungszusammenarbeit dienend angesehen werden kann [56].

59. Dieses weite Verständnis der Ziele der Entwicklungszusammenarbeit spiegelt die Sichtweise der Union in diesem Bereich wider, die in dem am 7. Juni 2017 unterzeichneten neuen Europäischen Konsens über die Entwicklungspolitik [57] (im Folgenden: Konsens) dargelegt wird, der den „Grundpfeiler der Entwicklungspolitik der EU“ [58] darstellt und Teil der im September 2015 von den Vereinten Nationen verabschiedeten Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung ist [59]. Nach dem Konsens soll die Entwicklungszusammenarbeit zudem u. a. „Demokratie und Rechtsstaatlichkeit unterstützen, die Menschenrechte fördern, Frieden erhalten und Konflikte verhüten, die Qualität der Umwelt und der nachhaltigen Bewirtschaftung der weltweiten natürlichen Ressourcen verbessern, den Völkern, Ländern und Regionen, die von Naturkatastrophen oder von vom Menschen verursachten Katastrophen betroffen sind, helfen und eine Weltordnung fördern, die auf einer verstärkten multilateralen Zusammenarbeit und einer verantwortungsvollen Weltordnungspolitik beruht“ [60]. Außerdem heißt es in Nr. 14 des Konsenses, dass „[d]er politische Dialog … nicht nur eine wichtige Möglichkeit [ist], die entwicklungspolitischen Grundsätze voranzubringen,[sondern] auch eine präventive Komponente [umfasst], mit der sichergestellt werden soll, dass die Werte der EU geachtet werden“, und dass „[p]olitische Dialoge … mit den Regierungen von Partnerländern … geführt werden; diese werden eine wichtige Aktionsplattform bilden, die dazu dient, ein gemeinsames Verständnis zu fördern, Fortschritte regelmäßig zu überprüfen und geeignete flankierende Maßnahmen zu ermitteln“.

60. Schließlich ist hervorzuheben, dass die Instrumente zur Unterstützung des auswärtigen Handelns der Union für den Zeitraum 2014-2020 u. a. in den Bereichen Schutz der Menschenrechte [61], Krisenreaktion, Konfliktverhütung und Friedenskonsolidierung in den Partnerländern [62] im strategischen Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit und der in Art. 212 AEUV genannten wirtschaftlichen, finanziellen und technischen Zusammenarbeit mit Drittländern erlassen wurden. In demselben Rahmen wird im Kontext des nächsten

[54] Vgl. Urteil Philippinen (Rn. 37).

[55] Vgl. Urteile vom 23. Oktober 2007, Parlament/Kommission (C-403/05, EU:C:2007:624, Rn. 56), und vom 20. Mai 2008, Kommission/Rat (C-91/05, EU:C:2008:288, Rn. 65).

[56] Vgl. Urteil vom 20. Mai 2008, Kommission/Rat (C-91/05, EU:C:2008:288, Rn. 68 bis 70, 98 und 99).

[57] Der neue Europäische Konsens über die Entwicklungspolitik: Unsere Welt, unsere Würde, unsere Zukunft, Gemeinsame Erklärung des Rates und der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten, des Europäischen Parlaments und der Kommission vom 8. Juni 2017. Zur Relevanz dieser Art von Dokumenten für die Bestimmung des Bereichs, zu dem ein internationales Abkommen gehört, vgl. u. a. Urteil Philippinen (Rn. 42).

[58] Vgl. Konsens, Nr. 10.

[59] Verabschiedet von der UN-Generalversammlung am 25. September 2015.

[60] Vgl. Nr. 11 des Konsenses.

[61] Verordnung (EU) Nr. 235/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. März 2014 zur Schaffung eines Finanzierungsinstruments für weltweite Demokratie und Menschenrechte (ABl. 2014, L 77, S. 85).

[62] Vgl. Verordnung (EU) Nr. 230/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. März 2014 zur Schaffung eines Instruments, das zur Stabilität beiträgt (ABl. 2014, L 77, S. 1).

Mehrjährigen Finanzrahmens (2021-2027) das Instrument für Nachbarschaft, Entwicklungszusammenarbeit und internationale Zusammenarbeit [63] verabschiedet werden, dessen Kompromisstext am 13. März 2021 gebilligt wurde [64] und das auch Maßnahmen der Union in den Bereichen Krisenreaktion, Konfliktverhütung und Friedenskonsolidierung sowie Bewältigung globaler und transregionaler Bedrohungen umfasst.

61. Der Gerichtshof hat jedoch entschieden, dass eine Maßnahme, selbst wenn sie dazu beiträgt, die Ziele der Entwicklungszusammenarbeit zu verfolgen, nicht unter die Politik in diesem Bereich fällt, wenn ihr Hauptzweck in der Umsetzung einer anderen Politik, z. B. der GASP, besteht [65].

62. Dies ist meines Erachtens hier aber nicht der Fall. Das CEPA ist nämlich vor allem ein Instrument zur Stärkung der wirtschaftlichen und handelspolitischen Zusammenarbeit zwischen den Vertragsparteien im Hinblick auf die Förderung einer nachhaltigen Entwicklung [66], welche Umweltbelange [67] und soziale Belange, die Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten [68] sowie die menschliche Gesundheit [69] einbezieht. Neben den Bestimmungen über den Handel, die in Titel VI enthalten sind, erfasst das CEPA eine breite Palette von Bereichen der Zusammenarbeit, die die unterschiedlichsten sozioökonomischen Sektoren berühren, von der Energie (Titel V Kapitel 2) über die Umwelt und den Klimaschutz (Titel V Kapitel 3 und 4), die Industriepolitik (Titel V Kapitel 5), die Zusammenarbeit in den Bereichen Finanzdienstleistungen (Titel V Kapitel 7), den Tourismus (Titel V Kapitel 9), die Landwirtschaft und Fischerei (Titel V Kapitel 10 und 11), die Forschung (Titel V Kapitel 13), die Sozialpolitik (Titel V Kapitel 15), die Bildung und Kultur (Titel V Kapitel 17 und 18), den Sport (Titel V Kapitel 20) bis hin zum Katastrophenschutz (Titel V Kapitel 23).

63. Aus alledem folgt, dass die in Titel II des CEPA eingefügten Bestimmungen in ihrer Gesamtheit auch der Entwicklungszusammenarbeit zugeordnet werden können, die eine der Komponenten dieses Abkommens ist, und es nicht erfordern, einen Beschluss, der den im Namen der Union zu vertretenden Standpunkt festlegt und die Modalitäten der Arbeitsweise der durch dieses Abkommen geschaffenen Einrichtungen betrifft, auch auf Art. 37 EUV als zusätzliche materielle Rechtsgrundlage zu stützen. Dieses Ergebnis wird meines Erachtens durch eine Prüfung des CEPA im Licht seines Kontexts nicht in Frage gestellt. Zum einen kann nämlich bei einem Partnerschaftsabkommen wie dem CEPA der Kontext, in dem die Verhandlungen und der Abschluss des Abkommens erfolgten, schwerlich eine bedeutende, geschweige denn entscheidende Rolle als Beurteilungskriterium für die Bestimmung der einschlägigen Rechtsgrundlage spielen. Zum anderen reicht im vorliegenden Fall die im elften Absatz der Präambel des CEPA enthaltene Bezugnahme auf den Konflikt um Bergkarabach, auf die die Französische Republik in ihren Erklärungen verweist, nicht aus, um den Abschluss des CEPA in einen spezifischen Kontext der GASP zu stellen.

[63] Vgl. Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung des Instruments für Nachbarschaft, Entwicklungszusammenarbeit und internationale Zusammenarbeit (COM[2018] 460 final), aufgrund der COVID-19-Pandemie geändert (COM[2020] 459 final).

[64] Vgl. Pressemitteilung unter https://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2021/03/17/neighbourhood-development-and-international-cooperation-instrument-global-europe-eu-ambassadors-greenlight-final-compromise-text-with-a-view-to-an-agreement-with-the-ep/.

[65] Vgl. in diesem Sinne Urteil vom 20. Mai 2008, Kommission/Rat (C-91/05, EU:C:2008:288, Rn. 71 und 72). Vgl. im selben Sinne, wenn auch im Zusammenhang mit einem Konflikt zwischen Rechtsgrundlagen, die alle unter den AEU-Vertrag fallen, Urteil Philippinen (Rn. 44).

[66] Absätze 18 und 23 der Präambel.

[67] Absätze 19 und 23 der Präambel sowie Titel V Kapitel 3 und 4 des CEPA.

[68] Dritter und sechster Absatz der Präambel.

[69] 29. Absatz der Präambel und Titel V Kapitel 16 des CEPA.

64. Daher ist zum zweiten Teil der vom Gerichtshof im Urteil Philippinen angewandten binären Prüfung überzugehen, mit dem im vorliegenden Fall zu überprüfen ist, ob die Bestimmungen des CEPA, die der GASP zugeordnet werden können, nicht Verpflichtungen von solcher Tragweite mit sich bringen, dass sie Zielen entsprechen, die gegenüber den anderen Komponenten des Abkommens und insbesondere denen der Entwicklungszusammenarbeit eigenständig sind.

65. Aus den Bestimmungen des Titels II des CEPA geht meines Erachtens klar hervor, dass diese Bestimmungen deklaratorischer Natur sind und weder konkrete Modalitäten für die Durchführung der Zusammenarbeit im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik enthalten noch positive konkrete Verpflichtungen der Vertragsparteien mit sich bringen, die über die schlichte allgemeine Pflicht zur Zusammenarbeit hinausgehen.

66. Dies gilt auch für die in Art. 3 Abs. 2 des Abkommens enthaltene Darstellung der Ziele des politischen Dialogs, der der Rat besondere Bedeutung beimisst. Erstens geht nämlich aus Abs. 1 dieses Artikels hervor, dass der Dialog, den die Vertragsparteien zu verstärken beabsichtigen, alle Bereiche von beiderseitigem Interesse betrifft, die von diesem Abkommen erfasst werden. Dies steht im Einklang mit dem in Nr. 59 der vorliegenden Schlussanträge wiedergegebenen Standpunkt, der im Konsens zum Ausdruck gebracht wird und dem auch der Rat beigetreten ist, wonach der politische Dialog ein Instrument ist, das auch den Zielen der Entwicklungszusammenarbeit dient. Zweitens folgen der Aufzählung der Ziele dieses Dialogs in den Bestimmungen des Titels II des CEPA, die speziell der GASP zugeordnet werden können, keine konkreten Maßnahmen, die auf die Erreichung dieser Ziele gerichtet sind und unter diese Politik fallen.

67. So enthält Art. 5 dieses Abkommens lediglich eine Wiedergabe von Art. 3 Abs. 2 Buchst. b, c, e, f, h und i, wobei der Schwerpunkt insbesondere auf die Fortsetzung der Zusammenarbeit zwischen den Vertragsparteien im Rahmen internationaler Foren wie der Vereinten Nationen und der OSZE gelegt wird. Das Gleiche gilt für Art. 8 dieses Abkommens über die regionale Stabilität und die friedliche Beilegung von Konflikten, der lediglich die in Art. 3 Abs. 2 Buchst. i, j und k dieses Abkommens genannten Ziele wiedergibt und die Vertragsparteien auf die in der Charta der Vereinten Nationen, der OSZE-Schlussakte von Helsinki und anderen einschlägigen multilateralen Dokumenten verankerten Grundsätze hinweist. Gleiches gilt auch für Art. 9 des CEPA, der die Massenvernichtungswaffen betrifft und die Vertragsparteien im Wesentlichen nur auf ihre internationalen Verpflichtungen hinweist (Abs. 1) und sie anhält, sonstige Verpflichtungen einzugehen (Abs. 2 Buchst. a). Bei Art. 9 Abs. 2 Buchst. b des CEPA, der darauf abzielt, die Entwicklung eines wirksamen Systems nationaler Kontrollen für die Ausfuhr von Massenvernichtungswaffen „voranzutreiben“, handelt es sich um eine Verpflichtung, die nicht nur sehr allgemein und zukunftsbezogen formuliert ist, sondern bereits auf internationaler Ebene vorgesehene Verpflichtungen aufgreift[70]. Die gleichen Überlegungen gelten schließlich auch für Art. 10 über Kleinwaffen und leichte Waffen[71] und für Art. 11 über die Bekämpfung des Terrorismus.

68. In Bezug auf Art. 7 des CEPA, dem die Französische Republik besondere Bedeutung beimisst und der eine mögliche Beteiligung der Republik Armenien „an von der [Union] geleiteten zivilen und militärischen Krisenbewältigungsoperationen sowie an entsprechenden Übungen und

[70] Vgl. u. a. Resolution 1504 (2004) des UN-Sicherheitsrats vom 28. April 2004 und den von Armenien erarbeiteten Aktionsplan zur Umsetzung dieser Resolution, abrufbar unter https://www.un.org/fr/sc/1540/national-implementation/national-implementation-plans.shtml.

[71] Art. 10 Abs. 4 des CEPA bezieht sich ferner auf die Zusammenarbeit unter Berücksichtigung des Gemeinsamen Standpunkts 2008/944/GASP des Rates vom 8. Dezember 2008 betreffend gemeinsame Regeln für die Kontrolle der Ausfuhr von Militärtechnologie und Militärgütern und der einschlägigen nationalen Rechtsvorschriften der Republik Armenien.

Ausbildungsmaßnahmen“ befürwortet, ist zum einen festzustellen, dass diese Beteiligung nur in der Weise erwähnt wird, dass die Vertragsparteien die praktische Zusammenarbeit bei der Konfliktvermeidung und Krisenbewältigung „im Hinblick auf“ eine – zudem lediglich als „möglich“ bezeichnete – Beteiligung intensivieren sollen, und zum anderen, dass über die Beteiligung an Übungen und Ausbildungsmaßnahmen, die von der Union geleitete zivile und militärische Krisenbewältigungsoperationen betreffen, nur gegebenenfalls „auf Einzelfallbasis“ entschieden werden soll. Daraus folgt, dass dieser Artikel, ebenso wie die anderen in Titel II des CEPA enthaltenen Bestimmungen, keine spezifische Verpflichtung vorsieht und nicht unmittelbar anwendbar ist.

69. Aus alledem folgt, dass es beim Erlass eines Beschlusses, der den im Namen der Union im Partnerschaftsrat des CEPA zu vertretenden Standpunkt festlegt und die Modalitäten der Arbeitsweise der durch dieses Abkommen geschaffenen Einrichtungen betrifft, im Licht der vom Gerichtshof im Urteil Philippinen vorgenommenen Prüfung nicht erforderlich war, der Rechtsgrundlage des Rechtsakts Art. 37 EUV hinzuzufügen.

70. Wendet man sodann die vom Gerichtshof im Urteil Kasachstan vorgenommene Prüfung an, führt dies meines Erachtens zu keinem anderen Ergebnis. Zum einen ist nämlich festzustellen, dass die Bestimmungen des CEPA, die in den Bereich der gemeinsamen Handelspolitik und der Entwicklungszusammenarbeit fallen, die überwiegende Mehrheit der 386 Artikel dieses Abkommens ausmachen. Zum anderen sind die in Nr. 51 der vorliegenden Schlussanträge angeführten Bestimmungen des CEPA, die einen Bezug zur GASP aufweisen, nicht nur im Vergleich zur Gesamtzahl der Bestimmungen dieses Abkommens wenig zahlreich, sondern beschränken sich, wie aus den Erwägungen in den Nrn. 64 bis 67 der vorliegenden Schlussanträge hervorgeht, auf Erklärungen der Vertragsparteien zu den Zielen ihrer Zusammenarbeit, ohne die konkreten Modalitäten der Durchführung dieser Zusammenarbeit festzulegen. Ganz allgemein – und ohne dass dieses Argument von entscheidender Bedeutung wäre, wie ich bereits in Nr. 45 der vorliegenden Schlussanträge ausgeführt habe – bin ich mit der Kommission und der Tschechischen Republik und im Gegensatz zum Rat und zur Französischen Republik der Auffassung, dass die Bestimmungen des Titels II des CEPA nicht über die ähnlichen Bestimmungen des Abkommens mit Kasachstan hinausgehen und Teil der multidimensionalen Strategie der Union im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit sind.

c) Ergebnis betreffend den ersten Klagegrund

71. Nach alledem ist dem ersten Klagegrund meines Erachtens stattzugeben.

B. Zweiter Klagegrund

72. Mit ihrem zweiten Klagegrund beanstandet die Kommission, dass der Rat einen einzelnen Rechtsakt in verschiedene Teile aufgeteilt habe, um künstlich Rechtsakte mit unterschiedlichen Schwerpunkten zu schaffen und die geltenden Abstimmungsregeln zu manipulieren. Mit dieser Vorgehensweise habe der Rat erstens die in Nr. 25 der vorliegenden Schlussanträge angeführte Rechtsprechung des Gerichtshofs missachtet, zweitens die der Kommission nach Art. 17 Abs. 2 EUV zustehenden Vorrechte verletzt, indem er den geänderten Vorschlag, der den Erlass eines einzigen Rechtsakts vorgesehen habe, verfälscht habe, drittens das Beschlussverfahren unnötig erschwert und viertens gegen die in Art. 13 Abs. 1 EUV vorgesehene Pflicht zur loyalen

Zusammenarbeit zwischen den Organen verstoßen[72]. Die Kommission stellt in ihrer Klageschrift klar, dass der zweite Klagegrund lediglich als zusätzliche Begründung für die Rechtswidrigkeit der angefochtenen Beschlüsse zu verstehen sei, weil der erste Klagegrund nach ihrer Auffassung allein ausreiche, um der Klage zum Erfolg zu verhelfen. In ihrer Erwiderung führt die Kommission hingegen aus, auch im Fall der Zurückweisung ihres ersten Klagegrundes bleibe ihr zweiter Klagegrund autonom bestehen, weil die Entscheidung des Rates, zwei verschiedene Beschlüsse statt eines einzigen, u. a. auf Art. 37 EUV gestützten Beschlusses zu erlassen, gleichwohl rechtswidrig sei.

73. Wie die Kommission bin auch ich der Ansicht, dass allein schon der erste Klagegrund, sofern ihm stattgegeben werden sollte, zur Nichtigerklärung der beiden angefochtenen Beschlüsse führen müsste, und zwar des ersten Beschlusses, soweit er den Titel II des CEPA aus den im zehnten Absatz der Präambel dieses Abkommens genannten Gründen von seinem Anwendungsbereich ausnimmt, und des zweiten Beschlusses, soweit er Art. 37 des AEU-Vertrags als Rechtsgrundlage wählt. Folglich braucht der Gerichtshof, sollte er meinem Vorschlag folgen und dem ersten Klagegrund stattgeben, den zweiten Klagegrund nicht zu prüfen. Sollte er jedoch auf ihn eingehen wollen, müsste er ihn meines Erachtens für begründet erklären. Mit dem Erlass zweier getrennter, aber miteinander im Zusammenhang stehender Beschlüsse, von denen der zweite auf eine falsche Rechtsgrundlage gestützt ist, die die Anwendung einer anderen als der für den Erlass des ersten Beschlusses vorgesehenen Abstimmungsregel verlangt, hat der Rat nämlich versucht, die für die Wahl der Rechtsgrundlage eines Rechtsakts der Union geltenden Regeln zu umgehen[73].

74. Für den Fall, dass der Gerichtshof den ersten Klagegrund zurückweisen und den zweiten Klagegrund als eigenständig fortbestehend ansehen sollte, werde ich daher hilfsweise die folgenden kurzen Erwägungen anstellen.

75. Es steht fest, dass es sich bei dem Standpunkt, der im Namen der Union im Hinblick auf den Erlass der Geschäftsordnungen der durch den CEPA geschaffenen Einrichtungen zu vertreten ist, um einen einheitlichen Standpunkt handelt. Ebenso steht fest, dass diese Geschäftsordnungen unteilbar sind. Tatsache ist außerdem, dass die angefochtenen Beschlüsse einen im Wesentlichen identischen Inhalt haben, auch wenn ihr Anwendungsbereich unterschiedlich ist, und dass sie sich auf das gleiche Dokument beziehen, das vom Partnerschaftsrat erstellt wurde[74]. Unter diesen Umständen bleiben die Gründe, die den Rat zum Erlass von zwei getrennten Beschlüssen veranlasst haben, im Dunkeln, sofern es sich nicht um einen Versuch handelt, den Rückgriff auf Art. 37 EUV als Rechtsgrundlage des zweiten dieser Beschlüsse zu rechtfertigen.

76. Sollte der Gerichtshof der Auffassung sein, dass der vom Rat zu erlassende Rechtsakt zur Festlegung des einheitlichen Standpunkts die Hinzufügung einer solchen Rechtsgrundlage erforderte, hat die Kommission meines Erachtens die Rechtswidrigkeit der vom Rat getroffenen Wahl einer solchen Aufteilung nicht dargetan. Zwar hätte der Erlass eines einzigen Rechtsakts es

[72] Trotz des unterschiedlichen Kontexts ist darauf hinzuweisen, dass sich eine ähnliche Frage im Gutachtenverfahren 1/19 stellt, in dem Generalanwalt Hogan seine Schlussanträge am 11. März 2021 (EU:C:2021:198, Nrn. 167 bis 194) vorgetragen hat und in dem es um die Aufteilung eines Rechtsakts über die Ermächtigung zur Unterzeichnung des Übereinkommens von Istanbul zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt in zwei getrennte Beschlüsse geht.

[73] Es ist jedoch klarzustellen, dass nicht schon die Aufspaltung in zwei getrennte Beschlüsse als solche zu einer Umgehung der Rechtsprechung des Gerichtshofs zur Wahl der Rechtsgrundlage führt, sondern erst diese Aufspaltung in Verbindung mit der Bestimmung einer falschen Rechtsgrundlage für einen dieser beiden Beschlüsse.

[74] Es handelt sich um den Entwurf eines Beschlusses des Partnerschaftsrates EU-Republik Armenien zur Annahme seiner Geschäftsordnung sowie der Geschäftsordnungen des Partnerschaftsausschusses und der durch den Partnerschaftsrat eingesetzten Unterausschüsse und sonstigen Gremien sowie über die Erstellung der Liste der Unterausschüsse, ST 15226/19, abrufbar unter http://register.consilium.europa.eu.

vermieden, das Beschlussverfahren zu erschweren. In einem solchen Fall könnte dem Rat jedoch keine Umgehung der Regeln zur Bestimmung der Rechtsgrundlage oder der geltenden Abstimmungsregeln vorgeworfen werden. Ebenso wie die Regierung der Tschechischen Republik bezweifle ich auch, dass dem Rat unter diesen Umständen ein Verstoß gegen die Pflicht zur loyalen Zusammenarbeit oder gegen das der Kommission durch Art. 17 Abs. 2 EUV übertragene Initiativrecht vorgeworfen werden könnte[75]. Ich halte die von der Kommission behauptete „Verfälschung" nämlich nicht für erwiesen, weil das mit dem geänderten Vorschlag verfolgte Ziel, die Festlegung des im Namen der Union im Partnerschaftsrat zu vertretenden Standpunkts im Hinblick auf die Annahme von Beschlüssen über die Geschäftsordnungen zu ermöglichen, erreicht und der Inhalt dieses Standpunkts, von einigen geringfügigen Änderungen abgesehen, in Übereinstimmung mit diesem Vorschlag festgelegt worden ist[76]. Zwar könnte argumentiert werden, dass der Beschluss 2020/246 unter Verstoß gegen Art. 17 Abs. 2 EUV in Verbindung mit Art. 218 Abs. 9 AEUV ohne jeden Vorschlag der Kommission erlassen worden sei, weil der geänderte Vorschlag nur die Annahme eines einzigen Beschlusses vorgesehen habe. Eine solche Argumentation erscheint mir jedoch zu formalistisch, zumindest unter den Umständen des vorliegenden Falles, in dem der Beschluss 2020/245 und der Beschluss 2020/246 einen im Wesentlichen identischen Inhalt hatten[77].

C. Zur Aufrechterhaltung der Wirkungen der angefochtenen Beschlüsse

77. Die Kommission und der Rat sowie die als Streithelfer beteiligten Staaten beantragen für den Fall, dass der Gerichtshof die angefochtenen Beschlüsse für nichtig erklären sollte, deren Wirkungen aufrechtzuerhalten.

78. Nach Art. 264 Abs. 2 AEUV kann der Gerichtshof, falls er dies für notwendig hält, diejenigen Wirkungen einer für nichtig erklärten Handlung bezeichnen, die als fortgeltend zu betrachten sind. Da die Nichtigerklärung der angefochtenen Beschlüsse ohne Aufrechterhaltung ihrer Wirkungen geeignet wäre, die Arbeit der durch das CEPA eingesetzten Gremien zu beeinträchtigen, die Bindung der Union an die von diesen Gremien erlassenen Rechtsakte in Frage zu stellen und damit die ordnungsgemäße Durchführung dieses Abkommens zu behindern[78], bin ich der Ansicht, dass die Wirkungen der angefochtenen Beschlüsse, sofern der Gerichtshof diese für nichtig zu erklären beschließt, aufrechterhalten werden sollten.

[75] Art. 17 Abs. 2 Satz 2 EUV sieht vor, dass Rechtsakte ohne Gesetzescharakter auf der Grundlage eines Kommissionsvorschlags erlassen werden, wenn dies in den Verträgen vorgesehen ist. Gemäß Art. 218 Abs. 9 AEUV erlässt der Rat die Beschlüsse zur Festlegung der Standpunkte, die im Namen der Union in einem durch eine Übereinkunft eingesetzten Gremium zu vertreten sind, auf Vorschlag der Kommission (oder des Hohen Vertreters).

[76] Ich weise darauf hin, dass der Gerichtshof bereits Gelegenheit hatte, in Bezug auf das Verfahren zum Erlass von Gesetzgebungsakten festzustellen, dass „die Kommission zur Rücknahme eines Rechtsetzungsvorschlags berechtigt ist, wenn eine von Parlament und Rat beabsichtigte Änderung den Vorschlag in einer Weise verfälscht, die der Verwirklichung der mit ihm verfolgten Ziele entgegensteht und ihm deshalb die Daseinsberechtigung nimmt" (vgl. Urteil vom 14. April 2015, Rat/Kommission, C-409/13, EU:C:2015:217, Rn. 83).

[77] Allenfalls könnte man mit einer ebenso formalistischen Argumentation die Auffassung vertreten, dass der Rat gegen Art. 293 Abs. 1 AEUV verstoßen habe, weil der Beschluss 2020/245, obwohl er hinsichtlich seines Anwendungsbereichs vom geänderten Vorschlag abweiche, mit qualifizierter Mehrheit und nicht einstimmig angenommen worden sei.

[78] Vgl. entsprechend Urteil Kasachstan (Rn. 51). Die Geschäftsordnungen, auf die sich die angefochtenen Beschlüsse beziehen, scheinen – wenn ich mich nicht irre – mittlerweile in Kraft getreten zu sein, vgl. https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-4555-2020-INIT/de/pdf.

D. Kosten

79. Nach Art. 138 Abs. 1 der Verfahrensordnung des Gerichtshofs ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da ich vorschlage, der Klage stattzugeben, und die Kommission beantragt hat, dem Rat die Kosten aufzuerlegen, hat dieser meines Erachtens die Kosten zu tragen. Nach Art. 140 Abs. 1 der Verfahrensordnung tragen die Mitgliedstaaten, die dem Rechtsstreit als Streithelfer beigetreten sind, ihre eigenen Kosten. Daher sind die Französische Republik und die Tschechische Republik zur Tragung ihrer eigenen Kosten zu verurteilen.

VI. Ergebnis

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

1. Der Beschluss (EU) 2020/245 des Rates vom 17. Februar 2020 zur Festlegung des Standpunkts, der im Namen der Europäischen Union in dem mit dem Abkommen über eine umfassende und verstärkte Partnerschaft zwischen der Europäischen Union und der Europäischen Atomgemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Republik Armenien andererseits eingesetzten Partnerschaftsrat zur Annahme der Geschäftsordnungen des Partnerschaftsrates, des Partnerschaftsausschusses und der durch den Partnerschaftsrat eingesetzten Unterausschüsse und sonstigen Gremien sowie zur Erstellung der Liste der Unterausschüsse für die Anwendung des Abkommens mit Ausnahme seines Titels II zu vertreten ist, und der Beschluss (EU) 2020/246 des Rates vom 17. Februar 2020 zur Festlegung des Standpunkts, der im Namen der Europäischen Union in dem mit dem Abkommen über eine umfassende und verstärkte Partnerschaft zwischen der Europäischen Union und der Europäischen Atomgemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Republik Armenien andererseits eingesetzten Partnerschaftsrat zur Annahme der Geschäftsordnungen des Partnerschaftsrates, des Partnerschaftsausschusses und der durch den Partnerschaftsrat eingesetzten Unterausschüsse und sonstigen Gremien sowie zur Erstellung der Liste der Unterausschüsse für die Anwendung des Titels II des Abkommens zu vertreten ist, werden für nichtig erklärt.

2. Die Wirkungen der Beschlüsse 2020/245 und 2020/246 werden aufrechterhalten.

3. Der Rat der Europäischen Union trägt die Kosten.

4. Die Französische Republik und die Tschechische Republik tragen ihre eigenen Kosten.