# SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS FRANCIS G. JACOBS
vom 10. November 1993 *

*Herr Präsident,*
*meine Herren Richter!*

1. In der vorliegenden Rechtssache geht das Parlament wiederum mit einer Klage gegen einen Rechtsakt des Rates mit der Begründung vor, daß der Rat, indem er diesen Rechtsakt auf der falschen Rechtsgrundlage erlassen habe, die Befugnisse des Parlaments verletzt habe. Bei der angefochtenen Maßnahme handelt es sich um die Finanzregelung 91/491/EWG vom 29. Juli 1991 für die Zusammenarbeit bei der Entwicklungsfinanzierung im Rahmen des Vierten AKP—EWG-Abkommens [1] (im folgenden: die angefochtene Handlung). Die Klage des Parlaments wirft die wichtige Frage auf, ob der Europäische Entwicklungsfonds Teil des Gesamthaushaltsplans der Europäischen Gemeinschaften sein muß.

## Hintergrund des Rechtsstreits

2. Das Vierte AKP—EWG-Abkommen (im folgenden: das Abkommen) wurde in Lomé am 15. Dezember 1989 zwischen der Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten einerseits und 68 afrikanischen, karibischen und pazifischen Staaten andererseits (den AKP-Staaten) geschlossen [2]. Das Abkommen wurde im Namen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl durch Beschluß des Rates vom 25. Februar 1991 genehmigt [3]. Im Hinblick auf die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft wurde es auf der Grundlage von Artikel 238 EWG-Vertrag geschlossen. Es trat am 1. September 1991 in Kraft.

3. Nach Artikel 1 besteht das grundlegende Ziel des Abkommens darin, die Zusammenarbeit zwischen der Gemeinschaft und den AKP-Staaten zu regeln, um die wirtschaftliche, kulturelle und soziale Entwicklung der AKP-Staaten zu fördern und zu beschleunigen. Nach Artikel 1 bemühen sich die Vertragsparteien auch um die Schaffung eines Modells für die Beziehungen zwischen entwickelten Staaten und Entwicklungsländern im Hinblick auf eine gerechtere und ausgewogenere Weltwirtschaftsordnung.

4. Titel III (Artikel 220 bis 327) des Dritten Teils des Abkommens lautet: „Zusammenarbeit bei der Entwicklungsfinanzierung". Diese Zusammenarbeit soll letztlich durch

* Originalsprache: Englisch.

1 — ABl. 1991, L 266, S. 1.

2 — ABl. 1991, L 229, S. 3. Zusätzlich zu den ursprünglichen Unterzeichnerstaaten trat Namibia 1990 dem Abkommen bei.

3 — Beschluß 91/400/EGKS, EWG (ABl. 1991, L 229, S. 1).

die Gewährung ausreichender Finanzmittel und geeignete technische Hilfe eine sich langfristig selbst tragende soziale, kulturelle und wirtschaftliche Entwicklung der AKP-Staaten gewährleisten und zur Hebung des Lebensstandards ihrer Bevölkerung und zur Verbesserung von deren Lebensbedingungen beitragen [4]. Zu diesem Zweck wird die Zusammenarbeit bei der Entwicklungsfinanzierung zu sehr günstigen Bedingungen gewährt [5]. Gegenstand der Zusammenarbeit bei der Entwicklungsfinanzierung sind im Rahmen des Abkommens u. a. Investitionsprojekte und-programme, globale und sektorale Programme zur Unterstützung der Importe, den Staatshaushalt entlastende Maßnahmen, bei denen interne Finanzierungsengpässe abgebaut werden, die Unterstützung von Maßnahmen zur Verringerung des Schuldendienstes und zum Abbau des Zahlungsbilanzdefizits sowie Programme für die technische Zusammenarbeit [6]. Auch ist die Unterstützung der Gemeinschaft für Programme zur Strukturanpassung in den AKP-Staaten vorgesehen [7].

5. Der Gesamtbetrag der Finanzhilfe der Gemeinschaft wurde für einen am 1. März 1990 beginnenden Zeitraum von fünf Jahren auf 12 Milliarden ECU festgesetzt [8]. Der größte Teil dieses Betrags wird den AKP-Staaten in Form von Zuschüssen gewährt.

4 — Artikel 220 Buchstaben a und b.

5 — Artikel 221 Buchstabe b.

6 — Artikel 224.

7 — Artikel 243 bis 250.

8 — Artikel 231 des Abkommens und Artikel 1 Absatz 1 des Finanzprotokolls zum Abkommen (ABl. 1991, L 229, S. 133).

6. Am 16. Juli 1990 schlossen die im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten ein internes Abkommen über die Finanzierung und Verwaltung der Hilfen der Gemeinschaft im Rahmen des Abkommens [9] (im folgenden: das Interne Abkommen). Nach Artikel 1 des Internen Abkommens errichten die Mitgliedstaaten einen 7. Europäischen Entwicklungsfonds (im folgenden: der Fonds). In Artikel 1 sind auch die Beiträge der einzelnen Mitgliedstaaten spezifiziert. Artikel 32 lautet wie folgt:

„Die Durchführungsbestimmungen zu diesem Abkommen werden in einer Finanzregelung festgelegt, die der Rat bei Inkrafttreten des Abkommens mit der in Artikel 21 Absatz 4 vorgesehenen qualifizierten Mehrheit anhand eines Entwurfs der Kommission und nach Anhörung der Bank zu den sie betreffenden Bestimmungen sowie nach Anhörung des gemäß Artikel 206 des Vertrages eingesetzten Rechnungshofs erläßt."

Die qualifizierte Mehrheit im Sinne von Artikel 21 Absatz 4 beruht auf einem System der Abstimmung mit gewogenen Stimmen, das dem Beitrag der einzelnen Mitgliedstaaten zum Fonds entspricht und das sich von dem System in Artikel 148 Absatz 2 EWG-Vertrag unterscheidet.

9 — ABl. 1991, L 229, S. 288.

7. Gemäß Artikel 32 des Internen Abkommens übermittelte die Kommission dem Rat im Juni 1990 den Entwurf einer Finanzregelung und im Oktober 1990 Änderungen zu diesem Entwurf. Mit Schreiben vom 26. Oktober 1990 holte der Rat die Stellungnahme des Parlaments zu dem geänderten Entwurf der Kommission ein. Mit Entschließung vom 14. Dezember 1990 [10] stellte das Parlament die Rechtsgrundlage des Entwurfs der Kommission in Frage. Es nahm den Standpunkt ein, daß die vorgeschlagene Finanzregelung auf Artikel 209 EWG-Vertrag gestützt werden müsse und daß sie in die Form einer Verordnung im Sinne des Artikels 189 EWG-Vertrag gebracht werden müsse. Es forderte die Kommission auf, entsprechend zu handeln. Mit Entschließung vom 14. Mai 1991 [11] lehnte das Parlament den Entwurf der Kommission mit der Begründung ab, daß dieser gegen die Bestimmungen des EWG-Vertrags, insbesondere die Artikel 199 und 209, verstoße, und forderte die Kommission auf, einen neuen Entwurf unter Berücksichtigung der allgemeinen Haushaltsordnung zu unterbreiten [12]. Der Rat folgte der Ansicht des Parlaments nicht. Statt dessen erließ er die angefochtene Handlung auf der Grundlage des Internen Abkommens.

8. Der Rechtsakt ist in sechs Titel unterteilt. Titel I (Artikel 1 bis 7) regelt die Beiträge der Mitgliedstaaten zum Fonds und stellt allgemeine Grundsätze für Zahlungen aus dem Fonds auf. Titel II (Artikel 8 bis 43) regelt die Verwaltung des Fonds. Er enthält Bestimmungen über die Einnahmen des Fonds, die Mittelbindung, Feststellung, Anordnung und Zahlung der Ausgaben des Fonds, die Rechnungsführung und die Verantwortung der die Finanzierung verwaltenden Beamten. Titel III (Artikel 44 bis 60) enthält die Durchführungsmaßnahmen, und Titel IV (Artikel 61 bis 68) legt die Pflichten der ausführenden Organe fest. Titel V (Artikel 69 bis 77) führt die Vorschriften für die Überprüfung und den Rechenschaftsbericht auf, und Titel VI (Artikel 78 bis 79) enthält die Schlußbestimmungen.

9. Das Parlament macht geltend, daß die angefochtene Handlung auf die falsche Rechtsgrundlage gestützt worden sei. Die im Abkommen vorgesehenen Ausgaben für Entwicklungshilfe seien Gemeinschaftsausgaben. Die Maßnahme hätte daher nach Artikel 209 EWG-Vertrag erlassen werden müssen, der folgendes bestimmt:

„Der Rat legt einstimmig auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung des Europäischen Parlaments und Stellungnahme des Rechnungshofes fest:

a) die Haushaltsordnung, in der insbesondere die Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans sowie die Rechnungslegung und Rechnungsprüfung im einzelnen geregelt werden ...“

10 — ABl. 1991, C 19, S. 588.

11 — ABl. 1991, C 158, S. 28.

12 — Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Europäischen Gemeinschaften, konsolidierte Fassung veröffentlicht in ABl. 1991, C 80, S. 1.

10. Nach Artikel 199 EWG-Vertrag, in dem der Grundsatz der Einheit des Gemeinschaftshaushalts verankert sei, müßten alle Einnahmen und Ausgaben der Gemeinschaft in den Haushaltsplan eingesetzt werden. Eine Ausnahme von diesem Grundsatz könne nur durch den Gemeinschaftsgesetzgeber geregelt werden, der innerhalb der Grenzen seiner Befugnisse handele. Sie könne durch ein internes Abkommen nicht rechtsgültig geregelt werden.

11. Es sei daran erinnert, daß das Parlament eine Klage auf Nichtigerklärung einer Handlung des Rates oder der Kommission erheben kann, sofern zwei Voraussetzungen erfüllt sind: Die Klage darf lediglich auf den Schutz seiner Befugnisse gerichtet sein und nur auf Klagegründe gestützt werden, mit denen die Verletzung dieser Befugnisse geltend gemacht wird: Rechtssache C-70/88 (Parlament/Rat, „Tschernobyl") [13].

12. Das Parlament vertritt die Ansicht, daß der Rat dadurch, daß er es unterlassen habe, die angefochtene Handlung nach Artikel 209 vorzunehmen, der die Anhörung des Parlaments vorsehe, dessen Befugnisse verletzt habe. In seiner Klageschrift führt das Parlament aus, daß es die Gewährung von Entwicklungshilfe an die AKP-Staaten entsprechend den Bestimmungen des Abkommens voll unterstütze und daß sein Einwand ausschließlich das Verfahren betreffe, das bei der Durchführung dieser Beihilfe beschritten worden sei.

13. Der Streit, der zum vorliegenden Verfahren geführt hat, ist nicht neu. Die Finanzbestimmungen der vier Lomé-Abkommen (ebenso wie diejenigen der diesen vorausgegangenen Jaunde-Abkommen) wurden mittels des Europäischen Entwicklungsfonds durchgeführt [14]. Ein solcher Fonds wurde für jedes Abkommen durch ein internes Abkommen der Mitgliedstaaten errichtet. Das Parlament verlangte die Einbeziehung des Europäischen Entwicklungsfonds in den Haushaltsplan erstmals 1973, siehe die Entschließung des Parlaments vom 14. Februar 1973, Nr. 7 [15]. Es wiederholte diese Forderung seither mehrmals, jedoch ohne Erfolg. Die Weigerung des Rates, den fünften Europäischen Entwicklungsfonds, der im Zusammenhang mit dem zweiten Lomé-Abkommen errichtet wurde, in den Haushaltsplan einzubeziehen, war einer der Gründe, die das Parlament dazu veranlaßten, den Haushaltsentwurf für das Haushaltsjahr 1980 zurückzuweisen.

14. Die Kommission, die nicht in dieses Verfahren eingegriffen hat, empfahl ebenfalls, den Europäischen Entwicklungsfonds in den Haushaltsplan einzubeziehen [16]. Der Rech-

13 — Slg. 1990, I-2041, Randnr. 27.

14 — Für eine allgemeine Untersuchung des Europäischen Entwicklungsfonds siehe D. Strasser, *The Finances of Europe*, Luxemburg, 1992, S. 44 bis 45, S. 109 ff.

15 — ABl. 1973, C 14, S. 25.

16 — KOM(79) 4, 10. Januar 1979.

nungshof vertrat die gleiche Ansicht. In seiner Stellungnahme zu dem Entwurf einer Finanzregelung für den fünften Europäischen Entwicklungsfonds führte er aus: [17]

„Die finanziellen Interventionen des EEF haben de facto Gemeinschaftscharakter, da sie die gleichen Entwicklungsziele wie alle anderen Maßnahmen im Rahmen des Gesamthaushaltsplans zugunsten der assoziierten oder nichtassoziierten Länder verfolgen und von Organen der Gemeinschaft verwaltet werden sowie unter die Entlastungsbefugnis des Parlaments fallen.

Der Gemeinschaftscharakter der Ausgaben des EEF umfaßt die Verpflichtung zur Berücksichtigung des Grundsatzes der Einheit der Gemeinschaftsausgaben; dieser Grundsatz wird aufs Spiel gesetzt, wenn für die Tätigkeiten in Verbindung mit der Durchführung der gemeinschaftlichen Kooperationspolitik auf dem Gebiet der Entwicklung zugunsten der AKP-Staaten andere Instrumente als diejenigen verwendet werden, die für alle anderen unter die Haushaltsordnung vom 21. Dezember 1977 für den Gesamthaushaltsplan der Europäischen Gemeinschaften fallenden Maßnahmen zugunsten der Entwicklungsländer eingesetzt werden."

17 — ABl. 1981, C 45, S. 3.

15. Die Mitgliedstaaten lehnten jedoch beharrlich den Gedanken der Einbeziehung des Europäischen Entwicklungsfonds in den Haushaltsplan der Gemeinschaft ab. In den Verhandlungen, die dem Abschluß des Vertrages über die Europäische Union vorausgingen, hatte die Kommission eine Änderung des Artikels 199 des Vertrags vorgeschlagen, wonach Artikel 199 bestimmen sollte, daß alle Einnahmen und Ausgaben der Gemeinschaft einschließlich derjenigen des Europäischen Entwicklungsfonds in den Haushaltsplan der Gemeinschaft eingestellt werden. Diese Änderung wurde nicht verabschiedet. Im Gegenteil, die Schlußakte zum Vertrag über die Europäische Union enthält eine Erklärung zum Europäischen Entwicklungsfonds, die wie folgt lautet:

„Die Konferenz kommt überein, daß der Europäische Entwicklungsfonds im Einklang mit den bisherigen Bestimmungen weiterhin durch einzelstaatliche Beiträge finanziert wird."

16. In der mündlichen Verhandlung hat der Rat erläutert, weshalb es die Mitgliedstaaten vorziehen, die Entwicklungshilfe für die AKP-Staaten durch unmittelbare Beiträge zu finanzieren, anstatt sie in den Gemeinschaftshaushaltsplan einzubeziehen. Die Einrichtung eines Europäischen Entwicklungsfonds ermögliche es, die den AKP-Staaten nach den aufeinanderfolgenden Lomé-Abkommen gewährte Entwicklungshilfe mit der Entwicklungshilfepolitik der einzelnen Mitgliedstaaten zu koordinieren. Bestimmte Mitgliedstaaten gewährten den AKP-Staaten und

anderen Entwicklungsländern Entwicklungshilfe auf bilateraler Grundlage. In einigen Fällen beruhe die Gewährung solcher Hilfe auf historischen Beziehungen zwischen einzelnen Mitgliedstaaten und bestimmten Entwicklungsländern. Der Beitrag der einzelnen Mitgliedstaaten zum Fonds im Sinne von Artikel 1 des Internen Abkommens berücksichtige die von den Mitgliedstaaten geltend gemachte bilaterale Entwicklungshilfe. Dies wäre nicht möglich, wenn die im Abkommen vorgesehene Hilfe für die AKP-Staaten Teil des Gemeinschaftshaushaltsplans wäre. Ferner sei die Finanzierung der im Abkommen vorgesehenen Hilfe durch unmittelbare Beiträge außerhalb des Haushaltsplans der Gemeinschaft vom Standpunkt der Gemeinschaft aus vorzuziehen. Die Beiträge der Mitgliedstaaten zum Europäischen Entwicklungsfonds würden zusätzlich zu den Eigenmitteln der Gemeinschaft geleistet und gehörten nicht zu diesen. In einem Fall wie dem des Haushaltsjahres 1984, in dem der Haushaltsentwurf der Kommission die rechtliche Höchstgrenze der Eigenmittel der Gemeinschaft erreicht habe, werde die Bedeutung der Finanzierung der Entwicklungshilfe für die AKP-Staaten durch unmittelbare Beiträge außerhalb des Haushaltsplans der Gemeinschaft deutlich.

17. Es sei bemerkt, daß die Ausgaben des Fonds der Überwachung durch das Parlament und den Rechnungshof nicht entgehen, obwohl der Fonds nicht in den Haushaltsplan eingestellt ist. Nach Artikel 33 des Internen Abkommens stellt die Kommission am Ende eines jeden Haushaltsjahres die Rechnung sowie die Übersicht über das Vermögen und die Schulden des Fonds auf. Außerdem bestimmt Artikel 33, daß der Rechnungshof unbeschadet der Kontroll- und Entlastungsverfahren, die in der Satzung der Europäischen Investitionsbank für die Finanzierungen aus den von ihr verwalteten Mitteln des Fonds vorgesehen sind, seine Aufsichtsbefugnisse auch in bezug auf die Geschäfte des Fonds ausübt. Die Entlastung bei der Finanzverwaltung des Fonds wird der Kommission vom Parlament auf Empfehlung des Rates erteilt, der mit der qualifizierten Mehrheit gemäß Artikel 21 Absatz 4 des Internen Abkommens beschließt. Die Aufgaben des Rechnungshofs und des Parlaments in diesem Zusammenhang sind eingehend in Titel V der angefochtenen Handlung aufgeführt.

## Zulässigkeit der Klage

18. Mit besonderem Schriftsatz hat der Rat beantragt, die Klage des Parlaments als unzulässig abzuweisen, ohne über die Hauptsache zu entscheiden. Der Rat beantragt die Abweisung der Klage als unzulässig aus zwei Gründen: Erstens sei die angefochtene Handlung keine gemäß Artikel 173 EWG-Vertrag nachprüfbare Handlung; zweitens seien die Befugnisse des Parlaments nicht verletzt.

19. In Fällen, in denen das Parlament eine Verletzung seiner Befugnisse geltend macht,

besteht eine von der Rechtsprechung noch nicht beseitigte gewisse Unsicherheit, inwieweit die Gründe, auf die sich das Parlament stützt, Fragen der Zulässigkeit aufwerfen und inwieweit sie Fragen der Begründetheit aufwerfen [18]. Da sich der Gerichtshof dafür entschieden hat, die Fragen der Zulässigkeit und der Begründetheit gemeinsam zu prüfen, ist die Unterscheidung im vorliegenden Fall kaum von praktischer Bedeutung. Die Situation ist, so wie ich sie sehe, kurz zusammengefaßt die, daß dann, wenn die Befugnisse des Parlaments nicht verletzt worden sind, eine Klage unbegründet ist; handelt es sich um eine Maßnahme, bei der die Befugnisse des Parlaments nicht in Frage stehen und daher nicht verletzt werden können, ist die Klage unzulässig.

20. Das erste Argument des Rates wirft eine Frage der Zulässigkeit auf. Der Rat räumt ein, daß die angefochtene Handlung eine Handlung des Rates und nicht der Mitgliedstaaten sei. Die angefochtene Handlung sei jedoch nicht auf den Vertrag gestützt worden, sondern auf eine dem Rat durch Artikel 32 des Internen Abkommens verliehene Befugnis. Da die angefochtene Handlung außerhalb des Vertrags erlassen worden sei, sei sie keine Handlung der Gemeinschaft, und erst recht keine Haushaltsordnung im Sinne von Artikel 209 EWG-Vertrag.

21. Auf jeden Fall habe der Rat bei der Vornahme der angefochtenen Handlung die Befugnisse des Parlaments nicht verletzt. Wäre die angefochtene Handlung nach Artikel 209 EWG-Vertrag vorgenommen worden, wie dies nach Ansicht des Parlaments hätte geschehen müssen, so wäre der Rat verpflichtet gewesen, das Parlament anzuhören. Obwohl Artikel 32 des Internen Abkommens die Anhörung des Parlaments nicht vorsehe, habe der Rat das Parlament um eine Stellungnahme ersucht, und das Parlament habe eine Stellungnahme abgegeben. Somit habe das Parlament seine beratende Funktion ausgeübt, und seine Befugnisse seien nicht verletzt worden.

22. Die spanische Regierung, die dem Rechtsstreit als Streithelfer zur Unterstützung der Anträge des Rates beigetreten ist, vertritt ebenfalls, mit ähnlichen Argumenten wie der Rat, die Ansicht, daß die Klage des Parlaments unzulässig sei.

23. Ich möchte zunächst das Argument untersuchen, daß die Befugnisse des Parlaments deshalb nicht verletzt worden seien, weil das Parlament auf jeden Fall zu der angefochtenen Handlung angehört worden sei.

24. Es läßt sich nicht leugnen, daß in Fällen, in denen im Vertrag eine Anhörung vorgesehen ist, die Unterlassung der Anhörung die

18 — Rechtssache C-70/88 (Parlament/Rat, Randnr. 31) und Urteil vom 30. Juni 1993 in den verbundenen Rechtssachen C-181/91 und C-248/91 (Parlament/Rat, „Bangladesch", Slg. 1993, I-3685, Randnr. 32).

Befugnisse des Parlaments verletzt. Der Gerichtshof hat entschieden, daß zu den Befugnissen des Parlaments seine Beteiligung am Gesetzgebungsverfahren der Gemeinschaft gehört [19]. Was insbesondere das Erfordernis der Anhörung angeht, so hat der Gerichtshof festgestellt, daß dieses dem Parlament eine Beteiligung am Gesetzgebungsverfahren der Gemeinschaft ermöglicht und ihm eine Befugnis verleiht, die für das vom Vertrag gewollte institutionelle Gleichgewicht wesentlich ist: Rechtssache 138/79, Roquette Frères/Rat [20]. In derselben Rechtssache hat der Gerichtshof festgestellt, daß die unterbliebene Anhörung des Parlaments in Fällen, in denen im Vertrag eine Anhörung vorgesehen ist, einen Verstoß gegen eine wesentliche Formvorschrift darstellt.

25. Daher weigert sich der Rat, wenn er eine Handlung auf einer Rechtsgrundlage vornimmt, die nicht die vorherige Anhörung des Parlaments vorsieht, während diese Handlung nach einer Bestimmung des Vertrages hätte vorgenommen werden müssen, die eine solche Anhörung vorsieht, tatsächlich, anzuerkennen, daß das Parlament einen Anspruch auf Anhörung zur Vornahme dieser Handlung hat. Dies dürfte bereits für sich eine Verletzung der Befugnisse des Parlaments darstellen. Es macht keinen Unterschied, daß der Rat das Parlament auffordert, seinen Standpunkt bekanntzugeben, und diesen Standpunkt berücksichtigt, wenn er bekanntgegeben wurde. Die Einhaltung der im Vertrag vorgesehenen Verfahrensvorschriften steht nicht im Ermessen des handelnden Organs. Es genügt nicht, daß der Rat aus Entgegenkommen tut, was er aufgrund einer Verpflichtung zu tun hat. Diese Betrachtungsweise ist erforderlich, um zu gewährleisten, daß das vom Vertrag verlangte institutionelle Gleichgewicht in vollem Umfang gewahrt wird. Der Gerichtshof hat auch festgestellt, daß die Grundsätze über die Willensbildung der Gemeinschaftsorgane im Vertrag festgelegt sind und nicht zur Disposition der Mitgliedstaaten oder der Organe selbst stehen [21].

26. Ferner trifft es entgegen dem Vorbringen des Rates und der spanischen Regierung nicht zu, daß die rechtlichen Wirkungen einer verbindlich vorgeschriebenen Anhörung die gleichen wie die einer freigestellten Anhörung sind. Erstens stellt, wie bereits ausgeführt worden ist, die Unterlassung der Anhörung des Parlaments in Fällen, in denen die Anhörung vom Vertrag verlangt wird, einen Verstoß gegen eine wesentliche Formvorschrift dar. Die Unterlassung einer lediglich freigestellten Anhörung würde nicht gegen eine wesentliche Formvorschrift verstoßen. Zweitens haben in Fällen, in denen die Anhörung vom Vertrag verlangt wird, sowohl der Rat als auch das Parlament bestimmte Pflichten. Dies ist nicht notwendigerweise der Fall, wenn eine Anhörung nur auf Betreiben des Rates stattfindet.

27. Ist die Anhörung zwingend vorgeschrieben, so muß der Rat die Stellungnahme des Parlaments aufmerksam prüfen und den

19 — Rechtssache C-70/88 (Parlament/Rat, Randnr. 28).

20 — Slg. 1980, 3333, Randnr. 33. Siehe auch Rechtssache 139/79 (Maizena/Rat, Slg. 1980, 3393).

21 — Rechtssache 68/86 (Vereinigtes Königreich/Rat, Slg. 1988, 855, Randnr. 38).

darin enthaltenen Empfehlungen angemessene Beachtung schenken. Er muß sich bemühen, „alle Möglichkeiten [auszuschöpfen], um eine vorherige Stellungnahme des Parlaments zu erlangen" [22]. Somit muß der Rat dem Parlament die erforderliche Zeit lassen, um den Vorschlag der Kommission zu prüfen und seine Stellungnahme in Kenntnis der Lage abzugeben. Es kann notwendig werden, daß der Rat die Stellungnahme des Parlaments zu ein und derselben Maßnahme mehrmals einholen muß, denn der Gerichtshof hat entschieden, daß grundsätzlich eine erneute Anhörung erforderlich ist, wenn der endgültig verabschiedete Wortlaut als Ganzes gesehen in seinem Wesen von demjenigen abweicht, zu dem das Parlament bereits angehört worden ist [23]. Ist hingegen die Anhörung des Parlaments nach dem Vertrag nicht erforderlich, sondern findet sie nur auf Betreiben des Rates statt, so hat der Rat keine vergleichbaren Verpflichtungen.

28. Ähnliche Erwägungen gelten im Hinblick auf das Parlament. Die Teilnahme des Parlaments am Gesetzgebungsverfahren ist nicht nur als Befugnis zu betrachten, sondern auch als eine Verantwortung, die dem Parlament übertragen wurde und die es nicht aufgeben kann. Ist die Anhörung erforderlich, so ist das Parlament verpflichtet, den Vorschlag der Kommission sorgfältig zu prüfen und den Problemen, die er aufwirft, angemessene Beachtung zu schenken.

29. Daher läßt die Anhörung, wenn sie vom Vertrag verlangt wird, sowohl für den Rat als auch für das Parlament Verpflichtungen entstehen. Dies muß bei freigestellter Anhörung nicht notwendigerweise der Fall sein. Hieraus ergeben sich zwei Konsequenzen. Erstens ist das Parlament berechtigt, zu erfahren, ob seine Stellungnahme vom Rat aufgrund einer Verpflichtung oder nur auf Betreiben des Rates eingeholt wird. Zweitens läßt sich nicht ausschließen, daß der zwingende oder freiwillige Charakter der Anhörung Auswirkungen auf das Verhalten der beteiligten Organe haben kann, das wiederum Auswirkungen auf den Ausgang des Gesetzgebungsverfahrens haben kann. Beispielsweise kann der freiwillige oder obligatorische Charakter der Anhörung die Art und Weise beeinflussen, in der das Parlament die Probleme behandelt, oder das Gewicht, das der Rat der Stellungnahme des Parlaments beimißt. Daher trifft es nicht zu, daß eine zwingend vorgeschriebene Anhörung dem Parlament keine größere Möglichkeit der Beeinflussung des Gesetzgebungsverfahrens gibt als eine freigestellte Anhörung.

30. Ich komme zu dem Ergebnis, daß der Erlaß der angefochtenen Handlung auf einer Rechtsgrundlage, die keine Anhörung des Parlaments vorsieht, selbst dann eine Verletzung der Befugnisse des Parlaments darstellen würde, wenn das Parlament um seine Stellungnahme ersucht wurde und sie abgab,

22 — Urteil Roquette Frères/Rat, Randnr. 36.

23 — Urteil in der Rechtssache C-65/90 (Parlament/Rat, Slg. 1992, I-4593, Randnr. 16).

wenn feststünde, daß die richtige Rechtsgrundlage für die angefochtene Handlung Artikel 209 EWG-Vertrag war, der die vorherige Anhörung des Parlaments vorsieht. Die Frage, ob die Befugnisse des Parlaments verletzt wurden, steht also im Zusammenhang mit der Frage, ob die angefochtene Handlung hätte auf Artikel 209 EWG-Vertrag gestützt werden müssen.

31. Die weitere Unzulässigkeitsrüge, d. h., daß die angefochtene Handlung keine nach Artikel 173 nachprüfbare Handlung sei, steht ebenfalls im Zusammenhang mit der Begründetheit.

32. Die angefochtene Handlung wurde außerhalb des Rahmens des Vertrags vorgenommen, verständlicherweise genügt dies jedoch nicht für sich allein, sie aus dem Anwendungsbereich von Artikel 173 herauszunehmen. Andernfalls könnten die Gemeinschaftsorgane oder die Mitgliedstaaten die Anforderungen des Gemeinschaftsrechts dadurch umgehen, daß sie Handlungen außerhalb des Rahmens des Vertrags vornahmen, die richtigerweise auf der Grundlage des Vertrags und entsprechend den darin geregelten Verfahren vorgenommen werden müßten. Um die Wahrung des Rechts zu sichern, hat der Gerichtshof entschieden, daß die Nichtigkeitsklage gegen alle Handlungen der Organe gegeben ist, die dazu bestimmt sind, eine Rechtswirkung zu erzeugen, unabhängig von deren Form; siehe Urteil in der Rechtssache 22/70 (Kommission/Rat, „AETR") [24]. Der Gerichtshof hat auch entschieden, daß der Umstand, daß eine Handlung als Entscheidung der im Rat vereinigten Mitgliedstaaten vorgenommen wurde, nicht ausreicht, um sie vom Anwendungsbereich des Artikels 173 auszunehmen, wenn es sich in Wirklichkeit um eine Entscheidung des Rates handelt; Urteil vom 30. Juni 1993 in den verbundenen Rechtssachen C-181/91 und C-248/91 (Parlament/Rat, „Bangladesch"). Erst recht darf der Gerichtshof in der vorliegenden Rechtssache, in der die in Rede stehende Handlung unbestritten eine Handlung des Rates ist, den Inhalt und die Wirkungen der Handlung sowie den Kontext prüfen, innerhalb deren sie vorgenommen wurde, um bestimmen zu können, ob sie eine gerichtlich nachprüfbare Handlung darstellt.

33. Da ich zu dem Ergebnis gelangt bin, daß beide Unzulässigkeitsrügen im Zusammenhang mit der Begründetheit stehen, möchte ich jetzt das Vorbringen der Parteien zur Begründetheit untersuchen, das das Problem der richtigen Rechtsgrundlage der angefochtenen Handlung aufwirft.

34. Es sei daran erinnert, daß der Kern der Argumentation des Parlaments darin besteht, daß es sich bei der im Abkommen vorgesehenen Entwicklungshilfe für die AKP-Staaten um Gemeinschaftsaufgaben handele und daß daher die Vorschriften zu deren Durchführung auf Artikel 209 EWG-Vertrag zu stützen seien. Der Rat und die spanische Regierung lehnen diese Ansicht ab. Daher ist zu prüfen, ob die Entwicklungshilfe für die AKP-Staaten richtigerweise als Ausgaben der Gemeinschaft oder als Ausgaben der Mitgliedstaaten zu betrachten ist.

24 — Slg. 1971, 263.

**Die Entwicklungshilfe für die AKP-Staaten**

35. Bevor ich das Vorbringen der Parteien eingehender prüfe, wird es sachdienlich sein, kurz die Rechtsprechung des Gerichtshofes zu den auswärtigen Befugnissen der Gemeinschaft zu erörtern.

36. Einige Bestimmungen des Vertrages sehen ausdrücklich vor, daß internationale Übereinkünfte von der Gemeinschaft geschlossen werden. So ist nach Artikel 113 EWG-Vertrag die gemeinsame Handelspolitik u. a. für den Abschluß von Zoll- und Handelsabkommen nach einheitlichen Grundsätzen zu gestalten. Nach Artikel 238, auf dessen Grundlage das Abkommen geschlossen wurde, kann die Gemeinschaft mit einem dritten Staat, einer Staatenverbindung oder einer internationalen Organisation Abkommen schließen, die eine Assoziierung mit gegenseitigen Rechten und Pflichten, gemeinsamem Vorgehen und besonderen Verfahren herstellen.

37. Der Gerichtshof hat jedoch entschieden, daß eine Zuständigkeit für die Eingehung völkerrechtlicher Verpflichtungen sich nicht nur aus einer ausdrücklichen Verleihung durch den Vertrag ergeben, sondern auch stillschweigend aus dessen Bestimmungen fließen kann. Insbesondere ist die Gemeinschaft, wenn das Gemeinschaftsrecht den Gemeinschaftsorganen im Hinblick auf ein bestimmtes Ziel im Innenverhältnis eine Zuständigkeit verleiht, befugt, die zur Erreichung dieses Zieles erforderlichen völkerrechtlichen Verpflichtungen einzugehen, auch wenn eine dahin gehende ausdrückliche Bestimmung fehlt [25].

38. Die Zuständigkeit der Gemeinschaft für den Abschluß einer völkerrechtlichen Übereinkunft kann ausschließlich sein oder mit derjenigen der Mitgliedstaaten konkurrieren. Der ausschließliche Charakter der Zuständigkeit der Gemeinschaft kann sich aus einer Bestimmung des Vertrags ergeben, wie dies bei der gemeinsamen Handelspolitik nach Artikel 113 EWG-Vertrag der Fall ist [26]. Sie kann auch davon abhängen, in welchem Umfang die Gemeinschaftsorgane zur Durchführung des EWG-Vertrags Maßnahmen getroffen haben: Gutachten 2/91 vom 19. März 1993 zum Übereinkommen Nr. 170 der Internationalen Arbeitsorganisation über Sicherheit bei der Verwendung chemischer Stoffe bei der Arbeit [27].

39. Im Urteil AETR hat der Gerichtshof festgestellt, daß dann, wenn die Gemein-

25 — Gutachten 1/76 zum Entwurf zu einem Übereinkommen über die Errichtung eines Europäischen Stillegungsfonds für die Binnenschiffahrt (Slg. 1977, 741, Randnr. 3).

26 — Gutachten 1/75 (Slg. 1975, 1355, 1363 bis 1364). Siehe auch das Urteil in der Rechtssache 41/76 (Donckerwolcke, Slg. 1976, 1921, Randnr. 32).

27 — Gutachten 2/91 (Slg. 1993, I-1061, Randnrn. 8 bis 9).

schaft zur Verwirklichung einer vom Vertrag vorgesehenen gemeinsamen Politik Vorschriften erlassen hat, die gemeinsame Rechtsnormen vorsehen, die Mitgliedstaaten nicht mehr berechtigt sind, mit dritten Staaten Verpflichtungen einzugehen, die diesen Rahmen beeinträchtigen oder in ihrer Tragweite ändern [28]. Die Rechtsprechung des Gerichtshofes im AETR-Urteil ist im Gutachten 2/91 erweitert worden. In diesem Gutachten hat der Gerichtshof ausgeführt, daß der Vorrang des Gemeinschaftsrechts nicht nur auf den Fall beschränkt ist, daß die Gemeinschaft Gemeinschaftsrecht im Rahmen einer gemeinsamen Politik setzt. Die Mitgliedstaaten dürfen auch keine völkerrechtlichen Vereinbarungen eingehen, deren Bestimmungen Rechtsnormen auf Gebieten beeinträchtigen oder in ihrer Tragweite ändern könnten, die nicht unter eine gemeinsamen Politik fallen [29].

40. In bezug auf die Entwicklungshilfe für die AKP-Staaten enthalten der EWG-Vertrag bzw. die Bestimmungen, die die Gemeinschaftsorgane gemäß dem Vertrag erlassen haben, nichts, was zu dem Ergebnis führt, daß die Zuständigkeit der Gemeinschaft eine ausschließliche ist. In Ermangelung von Anhaltspunkten für das Gegenteil kann gesagt werden, daß sich die Gemeinschaft und die Mitgliedstaaten die Zuständigkeit in diesem Bereich teilen. Daher können nicht nur die Gemeinschaft, sondern auch die Mitgliedstaaten einzeln oder gemeinsam völkerrechtliche Vereinbarungen über die Gewährung von Entwicklungshilfe an die AKP-Staaten schließen.

41. Eine weitere Überlegung stützt die Ansicht, daß die Zuständigkeit der Gemeinschaft auf dem Gebiet der Entwicklungshilfe für die AKP-Staaten mit der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten konkurriert. Der Titel des Abkommens über die Zusammenarbeit bei der Entwicklungsfinanzierung enthält Bestimmungen über die Soforthilfe [30]. Nach Artikel 254 werden AKP-Staaten, die sich infolge von Naturkatastrophen oder sonstigen vergleichbaren außergewöhnlichen Umständen in ernsten wirtschaftlichen und sozialen Schwierigkeiten mit Ausnahmecharakter befinden, Soforthilfen gewährt. Diese Hilfe hat daher im wesentlichen humanitären Charakter. Im Bangladesch-Urteil hat der Gerichtshof entschieden, daß auf dem Gebiet der humanitären Hilfe die Zuständigkeit der Gemeinschaft nicht ausschließlich ist und daß es den Mitgliedstaaten nicht untersagt ist, ihre Zuständigkeit auf diesem Gebiet kollektiv auszuüben [31].

42. Das Parlament räumt ein, daß auf einem Gebiet, auf dem die Gemeinschaft und die Mitgliedstaaten über konkurrierende Befugnisse verfügen, entweder die Gemeinschaft oder die Mitgliedstaaten tätig werden können. Sobald jedoch die Gemeinschaft ihre

28 — Urteil in der Rechtssache 22/70 (Kommission/Rat, Randnrn. 17 und 22).

29 — Gutachten 2/91 (Randnrn. 10 bis 11).

30 — Artikel 254 bis 257.

31 — Verbundene Rechtssachen C-181/91 und C-248/91 (Parlament/Rat, Randnr. 16).

Befugnis einmal ausgeübt habe, dürften die Mitgliedstaaten ihre Befugnisse nicht mehr ausüben. Die Ausübung der Befugnisse der Gemeinschaft in einem bestimmten Bereich habe zur Folge, daß die Mitgliedstaaten ihre Befugnis, in diesem Bereich tätig zu werden, verlören.

43. Da die Gemeinschaft in dem Abkommen die Verpflichtung übernommen habe, den AKP-Staaten Entwicklungshilfe zu gewähren, dürften die Mitgliedstaaten in diesem Bereich nicht mehr tätig werden. Zur Stützung seines Vorbringens verweist das Parlament auf das Urteil des Gerichtshofes in der Rechtssache 804/79 (Kommission/Vereinigtes Königreich) [32], das sich mit Artikel 102 der Beitrittsakte von 1972 befaßte, und auf das AETR-Urteil.

44. Würde dem Vorbringen des Parlaments gefolgt, so könnten die Gemeinschaft und die Mitgliedstaaten im Rahmen der Gewährung von Entwicklungshilfe für die AKP-Staaten nicht gemeinsam tätig werden, und die Mitgliedstaaten könnten die aus dem Abkommen entstehenden finanziellen Lasten nicht unmittelbar übernehmen. Meines Erachtens kann diesem Vorbringen daher nicht gefolgt werden.

45. Die Entscheidungen, die das Parlament anführt, stützen nicht das Vorbringen, daß es dann, wenn die Gemeinschaft und die Mitgliedstaaten über konkurrierende Befugnisse verfügten, die Ausübung der Befugnisse der Gemeinschaft den Mitgliedstaaten verbiete, tätig zu werden.

46. Der entscheidende Unterschied zwischen der Rechtssache Kommission/Vereinigtes Königreich und der vorliegenden Rechtssache besteht darin, daß es in der zuerst genannten Rechtssache um ein Gebiet ging, auf dem die Zuständigkeit der Gemeinschaft „vollständig und endgültig" war, und nicht um ein Gebiet, auf dem die Zuständigkeit zwischen der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten geteilt war. Das Urteil des Gerichtshofes in der Rechtssache Kommission/Vereinigtes Königreich enthält keine Anhaltspunkte dafür, daß in den Fällen, in denen die Gemeinschaft ihre Zuständigkeit auf einem Gebiet ausübt, das in die konkurrierende Zuständigkeit der Gemeinschaft und der Mitgliedstaaten fällt, den Mitgliedstaaten notwendigerweise verwehrt ist, ihre Zuständigkeiten auszuüben.

47. Der Standpunkt des Parlaments wird auch nicht durch das Urteil AETR unterstützt. Im Urteil AETR war der Gerichtshof wie im Gutachten 2/91 mit der Beziehung zwischen den internen und den auswärtigen Zuständigkeiten der Gemeinschaft befaßt.

32 — Slg. 1981, 1045.

Um diese Beziehung geht es im vorliegenden Fall nicht. Wenn die Mitgliedstaaten die Verpflichtung übernommen haben, den AKP-Staaten Entwicklungshilfe zu gewähren, beeinträchtigt dies keine von der Gemeinschaft erlassenen internen Regelungen.

48. Es ist klar, daß, wenn die Gemeinschaft eine internationale Übereinkunft abschließt, deren Gegenstand in die konkurrierende Zuständigkeit der Gemeinschaft und der Mitgliedstaaten fällt, die Mitgliedstaaten bestimmte Verpflichtungen haben, die sich aus Artikel 5 EWG-Vertrag ergeben. Insbesondere müssen die Mitgliedstaaten der Gemeinschaft die Erfüllung ihrer Verpflichtungen aus der Übereinkunft erleichtern, und sie dürfen nicht einseitig in einer Weise tätig werden, die ihre Pflicht, im Rahmen der Übereinkunft gemeinschaftlich zu handeln, beeinträchtigen könnte.

49. Es kann auch auf der Grundlage des Urteils des Gerichtshofes in der Rechtssache AETR und aufgrund seines Gutachtens in der Rechtssache 2/91 angenommen werden, daß, sobald die Gemeinschaft einer internationalen Übereinkunft beitritt, die Mitgliedstaaten nichts unternehmen dürfen, was diese Übereinkunft beeinträchtigen oder ihre Bedeutung verfälschen könnte. Die genauen Grenzen der Verpflichtung der Mitgliedstaaten in diesem Zusammenhang können nicht abstrakt festgelegt werden, sondern hängen von der betreffenden Übereinkunft ab. Wie der Rat in der mündlichen Verhandlung ausgeführt hat, ist auf dem Gebiet der Entwicklunghilfe für Drittländer die Gefahr, daß Maßnahmen der Mitgliedstaaten nachteilige Konsequenzen für Maßnahmen der Gemeinschaft haben, viel geringer als auf anderen Gebieten wie dem der Sozialpolitik.

50. Es kann jedoch nicht angehen, daß, wie das Parlament insbesondere in der mündlichen Verhandlung vorgetragen hat, wenn die Gemeinschaft eine Verpflichtung durch den Beitritt zu einer internationalen Übereinkunft eingeht, die Mitgliedstaaten notwendigerweise diese Verpflichtung nicht gemeinsam mit der Gemeinschaft übernehmen dürften. In aller Regel können auf einem Gebiet, auf dem die Gemeinschaft und die Mitgliedstaaten über eine konkurrierende Zuständigkeit verfügen, beide ihre Zuständigkeiten in konkurrierender Weise durch die Übernahme gemeinsamer Tätigkeiten und gemeinsamer Verpflichtungen gegenüber dritten Vertragsparteien ausüben.

51. Der Standpunkt, wonach die Gemeinschaft und die Mitgliedstaaten auf einem Gebiet gemeinsam tätig werden können, auf dem sie über konkurrierende Zuständigkeiten verfügen, wird auch durch das Urteil des Gerichtshofes in der Rechtssache Bangladesch gestützt. In dieser Rechtssache hat der Gerichtshof deutlich gemacht, daß es möglich ist, daß die Mitgliedstaaten die für die Finanzierung einer humanitären Hilfe erforderlichen Mittel zur Verfügung stellen und daß die Kommission die Koordinierung der Hilfe übernimmt.

52. In diesem Zusammenhang kann auch auf den Vertrag über die Europäische Union verwiesen werden, obwohl dieser im maßgebenden Zeitpunkt noch nicht in Kraft getreten war. Der Vertrag über die Europäische Union fügt dem Dritten Teil des EWG-Vertrags einen neuen Titel „Entwicklungszusammenarbeit" (Titel XVII) hinzu. Nach Artikel 130u Absatz 1 stellt die Politik der Gemeinschaft auf dem Gebiet der Entwicklungszusammenarbeit eine Ergänzung der entsprechenden Politik der Mitgliedstaaten dar. Artikel 130x lautet wie folgt:

„(1) Die Gemeinschaft und die Mitgliedstaaten koordinieren ihre Politik auf dem Gebiet der Entwicklungszusammenarbeit und stimmen ihre Hilfsprogramme, auch in internationalen Organisationen und auf internationalen Konferenzen, ab. Sie können gemeinsame Maßnahmen ergreifen. Die Mitgliedstaaten tragen erforderlichenfalls zur Durchführung der Hilfsprogramme der Gemeinschaft bei.

(2) Die Kommission kann alle Initiativen ergreifen, die der in Absatz 1 genannten Koordinierung förderlich sind."

Somit ist klar, daß Entwicklungspolitik nach diesen Bestimmungen in die konkurrierende Zuständigkeit der Gemeinschaft und der Mitgliedstaaten fällt.

53. Ich komme zu dem Ergebnis, daß die Gemeinschaft und die Mitgliedstaaten gemeinsam die Verpflichtung übernehmen können, den AKP-Staaten Entwicklungshilfe zu gewähren. Weiter komme ich zu dem Ergebnis, daß, da die Gemeinschaft und die Mitgliedstaaten auf diesem Gebiet über eine konkurrierende Zuständigkeit verfügen, sie vereinbaren können, daß die für die Finanzierung der Entwicklungshilfe erforderlichen Mittel unmittelbar von den Mitgliedstaaten außerhalb des Gemeinschaftshaushaltsplans zur Verfügung gestellt werden können.

54. Es sei jedoch daran erinnert, daß nach Ansicht des Rechnungshofs einer der Gründe dafür, daß die finanziellen Interventionen des Europäischen Entwicklungsfonds Gemeinschaftsausgaben darstellen und in den Haushaltsplan der Gemeinschaft einzustellen sind, darin besteht, daß mit ihnen der gleiche Entwicklungszweck wie mit anderen Maßnahmen im Haushaltsplan zugunsten von assoziierten oder nicht assoziierten Ländern verfolgt wird [33]. Nach einer ähnlichen Argumentation sollte der Europäische Entwicklungsfonds in den Haushaltsplan eingestellt werden, weil die Ausgaben für die Finanzierung technischer und finanzieller Zusammenarbeit mit den Mittelmeerländern, die von gleicher Natur wie die Ausgaben für die Finanzierung der nach dem Abkommen

33 — Siehe oben, Nr. 14.

vorgesehenen Hilfe seien, mit Wirkung von 1978 in den Gemeinschaftshaushaltsplan eingestellt worden seien [34].

55. Diesem Vorbringen kann nicht gefolgt werden. Da die Gemeinschaft und die Mitgliedstaaten auf dem Gebiet der Entwicklungshilfe über eine konkurrierende Zuständigkeit verfügen, steht es ihnen frei, gemeinsam tätig zu werden und zu vereinbaren, daß die notwendigen Ausgaben unmittelbar von den Mitgliedstaaten außerhalb des Gemeinschaftshaushaltsplans übernommen werden. Der Umstand, daß Ausgaben für die Finanzierung von Entwicklungshilfe in der Vergangenheit in den Haushaltsplan einbezogen worden sind, bedeutet nicht, daß solche Ausgaben immer in den Haushaltsplan einbezogen werden müssen.

56. Das Ergebnis, wonach die Mitgliedstaaten unmittelbar die für die Finanzierung der nach dem Abkommen vorgesehenen Entwicklungshilfe erforderlichen Mittel bereitstellen können, wird durch das Gutachten 1/78 des Gerichtshofes zum Entwurf eines Internationalen Naturkautschuk-Übereinkommens bestätigt [35]. In diesem Gutachten befaßte sich der Gerichtshof mit der Vereinbarkeit des Entwurfs eines internationalen Naturkautschuk-Übereinkommens, über das die Welthandelskonferenz der Vereinten Nationen (Unctad) verhandelt hatte, mit dem Vertrag. Nach Ansicht der Kommission fiel der Übereinkommensentwurf in die ausschließliche Zuständigkeit der Gemeinschaft. Der Rat vertrat die Ansicht, daß der Übereinkommensentwurf teilweise in die Zuständigkeit der Gemeinschaft und teilweise in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten falle und daher als gemischtes Übereinkommen verabschiedet werden solle.

57. Der Gerichtshof hat den Standpunkt eingenommen, daß der Übereinkommensentwurf unter Artikel 113 EWG-Vertrag fiel, der die gemeinsame Handelspolitik betrifft. Angesichts des Umstands, daß beim damaligen Stand der Verhandlungen die Frage, ob das Übereinkommen durch den Gemeinschaftshaushalt oder unmittelbar durch die Mitgliedstaaten finanziert werden sollte, noch nicht entschieden war, hat der Gerichtshof die Frage offengelassen, ob die Gemeinschaft für den Abschluß ausschließlich zuständig war. Der Gerichtshof hat ausgeführt, daß, falls die Finanzierung des Ausgleichslagers, das nach dem Übereinkommensentwurf einzurichten war, zu Lasten des Gemeinschaftshaushalts durchgeführt würde, die Gemeinschaft ausschließlich zuständig wäre. Würde sie jedoch unmittelbar den Mitgliedstaaten auferlegt werden, so erhielten diese eine konkurrierende Zuständigkeit. Bis zur Lösung dieses Problems könnten die Mitgliedstaaten an der Aushandlung des Übereinkommens teilnehmen. Zu diesem Ergebnis ist der Gerichtshof aufgrund des Umstands gelangt, daß die finanziellen Bestimmungen eine zentrale Stellung im Gefüge des Übereinkommens einnahmen [36]. Daher ist es in Fällen, in denen die finanziellen Bestimmungen eines Übereinkommens eine zentrale Stellung in dessen Gefüge einnehmen, möglich, gerade anhand der Frage, ob die Mitgliedstaaten bereit sind, die finanziellen Verpflichtungen aus den Bestimmungen des Übereinkommens unmittelbar zu übernehmen, zu bestimmen,

34 — G. Isaac, *Les Institutions Communautaires, Juris Classeur de droit européen*, November 1990, Band 250, Abschnitt 27.

35 — Slg. 1979, 2871.

36 — Gutachten 1/78, Randnr. 55.

ob die Gemeinschaft ausschließlich zuständig ist oder ob die Mitgliedstaaten über eine konkurrierende Zuständigkeit für den Abschluß dieses Übereinkommens verfügen.

58. Aus dem Gutachten 1/78 ergibt sich auch, daß dann, wenn die finanziellen Bestimmungen eine zentrale Stellung im Gefüge eines Übereinkommens einnehmen, die Mitgliedstaaten die finanziellen Lasten aus dem Übereinkommen auch dann übernehmen können, wenn das Übereinkommen in ein Gebiet fällt, auf dem die Gemeinschaft normalerweise über eine ausschließliche Zuständigkeit verfügt. Erst recht dürfen die Mitgliedstaaten die finanziellen Lasten aufgrund eines Übereinkommens übernehmen, dessen Gegenstand zu einem Gebiet gehört, auf dem die Gemeinschaft über eine konkurrierende Zuständigkeit mit den Mitgliedstaaten verfügt.

59. Das Gutachten 1/78 des Gerichtshofes ist nicht mit der ausschließlichen Natur der Zuständigkeit der Gemeinschaft auf dem Gebiet der gemeinsamen Handelspolitik unvereinbar. Die Zuständigkeit der Gemeinschaft bleibt insofern eine ausschließliche, als es den Mitgliedstaaten untersagt ist, einseitig internationale Verpflichtungen zu übernehmen, um zu gewährleisten, daß ihren eigenen Belangen in den auswärtigen Beziehungen getrennt Rechnung getragen wird, mit der Gefahr, daß eine wirksame Vertretung der gemeinsamen Interessen der Gemeinschaft beeinträchtigt wird. Der Gerichtshof hat ausgeführt [37]:

„Die ‚internen' wie ‚externen' Maßnahmen, welche die Kommission im Rahmen der gemeinsamen Handelspolitik ergreift, setzen für ihre Vereinbarkeit mit dem Vertrag nicht notwendig voraus, daß die mit ihnen etwa verbundenen Pflichten und finanziellen Lasten den Organen der Gemeinschaft aufgebürdet würden: Mit diesen Maßnahmen soll nur erreicht werden, daß ein auf einheitlichen Grundsätzen beruhendes gemeinsames Vorgehen für die gesamte Gemeinschaft an die Stelle des einseitigen Vorgehens der Mitgliedstaaten in der betreffenden Materie tritt."

In der Rechtsprechung des Gerichtshofes wird daher bestätigt, daß die Frage, ob die Zuständigkeit der Gemeinschaft für den Abschluß eines Übereinkommens ausschließlich oder konkurrierend ist, nicht notwendigerweise maßgebend für die Frage ist, ob die Gemeinschaft oder die Mitgliedstaaten für die Übernahme der finanziellen Lasten aus diesem Übereinkommen verantwortlich sind.

60. Es läßt sich kaum bezweifeln, daß die Bestimmungen über die Zusammenarbeit bei der Entwicklungsfinanzierung eine zentrale

37 — Gutachten 1/75 zum Entwurf einer Vereinbarung über eine Norm für die lokalen Kosten (Slg. 1975, 1355, 1364).

Rolle im Gefüge des Übereinkommens spielen. Die Gewährung von Entwicklungshilfe für die AKP-Staaten ist wesentlich, um die Verfolgung der Ziele des Übereinkommens zu erleichtern, und stellt einen der Eckpfeiler der AKP—EWG-Zusammenarbeit dar. Daher können die Mitgliedstaaten auf der Grundlage des Gutachtens 1/78 des Gerichtshofes außerhalb des Gemeinschaftshaushaltsplans die für die Finanzierung der im Abkommen vorgesehenen Entwicklungshilfe für die AKP-Staaten erforderlichen Mittel unmittelbar bereitstellen.

61. Nach Ansicht des Parlaments läßt sich jedoch aus Geist und Buchstaben des Abkommens herleiten, daß die Verpflichtung, den AKP-Staaten finanzielle Hilfe zu gewähren, eine ausschließlich von der Gemeinschaft übernommene Verpflichtung darstelle. Das Parlament hat diesem Argument in seinen Schriftsätzen und in der mündlichen Verhandlung großes Gewicht beigemessen.

62. Das Parlament verweist auf die Präambel des Abkommens, die als getrennte Vertragsparteien die Mitgliedstaaten, die Gemeinschaft und die AKP-Staaten ausweise. In seinen rechtsgestaltenden und seinen Schlußbestimmungen unterscheide das Abkommen eindeutig zwischen den Verpflichtungen, die die Gemeinschaft übernommen habe, und denjenigen, die die Mitgliedstaaten übernommen hätten. Nach dem Abkommen habe die Gemeinschaft gegenüber den AKP-Staaten andere völkerrechtliche Verpflichtungen übernommen als die Mitgliedstaaten.

63. Aus Artikel 231 des Abkommens, wo vom „Gesamtbeitrag der Gemeinschaft" gesprochen werde, und aus Artikel 1 des Finanzprotokolls, der sich des gleichen Wortlauts bediene, gehe hervor, daß die Verpflichtung, den AKP-Staaten finanzielle Hilfe zu gewähren, nur eine Verpflichtung der Gemeinschaft und nicht eine solche der Mitgliedstaaten sei. Die AKP-Staaten könnten nur von der Gemeinschaft, nicht jedoch von den Mitgliedstaaten unmittelbar, verlangen, diese Hilfe zu gewähren.

64. Der Rat vertritt die Ansicht, daß die Verwendung des Begriffs „Gemeinschaft" in Artikel 231 nicht so verstanden werden dürfe, daß die Gemeinschaft unter Ausschluß der Mitgliedstaaten gemeint sei, sondern daß die Gemeinschaft, und zwar die Gemeinschaft und die Mitgliedstaaten, auf der einen Seite, und die AKP-Staaten auf der anderen Seite gegenübergestellt werden sollten. In seiner Erwiderung macht das Parlament geltend, daß der Begriff „Gemeinschaft" in dem Abkommen niemals unter Einschluß der Mitgliedstaaten gebraucht werde. Es verweist auf verschiedene Bestimmungen des Abkommens und gelangt zu dem Ergebnis, daß die Urheber des Abkommens, wenn sie die Gemeinschaft und die Mitgliedstaaten gemeint hätten, dies ausdrücklich gesagt oder den Begriff „Vertragspartei" gebraucht hätten.

65. Im Gutachten 1/78 sei es um die Möglichkeiten der Finanzierung eines Übereinkommens vor dessen Abschluß gegangen; die

Ansicht des Gerichtshofes sei auf den vorliegenden Fall, bei dem die Gemeinschaft nach dem Abkommen die Verpflichtung für die Gewährung der Hilfe übernommen habe, nicht anwendbar.

66. Ich verstehe die Ansicht des Parlaments so, daß nach ihr dann, wenn aufgrund einer gemischten Übereinkunft die Verpflichtung zur Hilfegewährung nur von der Gemeinschaft und nicht von den Mitgliedstaaten übernommen worden ist, die Mitgliedstaaten die Verpflichtung zur Finanzierung dieser Hilfe durch unmittelbare Beiträge außerhalb des Gemeinschaftshaushaltsplans nicht übernehmen dürfen.

67. Ich halte dieses Argument nicht für überzeugend. Zumindest dann, wenn die Gemeinschaft und die Mitgliedstaaten über eine konkurrierende Zuständigkeit dafür verfügen, dritten Staaten finanzielle Hilfe zu gewähren, ist der Umstand, daß die Gemeinschaft allein eine vertragliche Verpflichtung zur Gewährung dieser Hilfe eingegangen ist, nicht für sich maßgebend dafür, daß die für die Finanzierung erforderlichen Ausgaben Gemeinschaftsausgaben sind und in den Haushaltsplan der Gemeinschaft eingestellt werden müssen. Solange die Mitgliedstaaten über die Freiheit verfügen, die finanziellen Belastungen aus einer internationalen Übereinkunft, deren Vertragsparteien sowohl die Gemeinschaft als auch die Mitgliedstaaten sind, unmittelbar zu übernehmen, gibt es keinen Grund, weshalb diese Freiheit dadurch beschnitten werden sollte, daß vereinbart wird, daß nur die Gemeinschaft gegenüber der anderen Vertragspartei vertraglich verpflichtet ist.

68. Auf jeden Fall teile ich nicht die Ansicht des Parlaments, daß nach Geist und Buchstaben des Abkommens die Verpflichtung zur Hilfegewährung nur die Kommission treffe.

69. Das Abkommen wurde als gemischte Übereinkunft (d. h. von der Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten gemeinsam) geschlossen und hat im wesentlichen bilateralen Charakter. Dies wird in Artikel 1 deutlich, wonach die Gemeinschaft und ihre Mitgliedstaaten einerseits und die AKP-Staaten andererseits das Abkommen schließen. Aus einer gemischten Übereinkunft sind die Gemeinschaft und die Mitgliedstaaten gemeinsam verpflichtet, sofern in der Übereinkunft nichts Gegenteiliges bestimmt ist [38].

70. Zwar ist im Zusammenhang mit dem Dritten Teil Titel III des Abkommens von der „Finanzhilfe der Gemeinschaft" die Rede; dies ist jedoch nicht so zu verstehen,

38 — Stein, E., „External relations of the European Community: Structure and Process" in *Collected Courses of the Academy of European Law*, 1990, Vol I, Book 1, EUI, S. 162; Tomuschat, C., „Liability for Mixed Agreements" in O'Keeffe, D. und Schermers, H. G., *Mixed Agreements*, Leiden, 1983, S. 130.

als ob die Gemeinschaft die Verpflichtung zur Gewährung der Hilfe im Gegensatz zu den Mitgliedstaaten übernommen hätte. Wie der Rat vorträgt, ist der Begriff „Gemeinschaft" in diesem Zusammenhang so zu gebrauchen, daß er sowohl die Gemeinschaft als auch die Mitgliedstaaten bezeichnet.

71. Diese Auslegung wird durch Artikel 223 gestützt, nach dem im Kontext der Zusammenarbeit bei der Entwicklungsfinanzierung, soweit das Abkommen nichts anderes bestimmt, jede Entscheidung, die der Zustimmung „einer der Vertragsparteien" bedarf, innerhalb von 60 Tagen angenommen wird oder als angenommen gilt. Wäre es zutreffend, wie das Parlament meint, daß die Verpflichtung, Hilfe zu gewähren, nur die Gemeinschaft trifft, hätte Artikel 223 nicht auf „eine der Vertragsparteien" abgestellt, denn dies bedeutet die Gemeinschaft und die Mitgliedstaaten einerseits und die AKP-Staaten andererseits. Statt dessen wäre auf die Gemeinschaft und die AKP-Staaten abgestellt worden.

72. Ich bemerke, daß weder das Abkommen noch das Finanzprotokoll angeben, wie die Hilfe finanziert werden soll. Meines Erachtens ist der Umstand, daß die Mitgliedstaaten vereinbart haben, die zur Finanzierung der Hilfe notwendigen Mittel unmittelbar zur Verfügung zu stellen, bereits für sich ein starker Anhaltspunkt dafür, daß sie nach dem Abkommen eine gemeinsame Verpflichtung mit der Gemeinschaft eingegangen sind.

73. Diese Auslegung wird bestätigt, wenn man das Abkommen aus dem Blickwinkel der AKP-Staaten untersucht. Der Umstand, daß die Entscheidung über die Methode der Finanzierung der Beihilfe sowie die Bestimmungen über ihre Verwaltung der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten ohne Beteiligung der AKP-Staaten überlassen wurde, führt zu dem Ergebnis, daß die Vertragsparteien beabsichtigt haben, daß die Gemeinschaft und die Mitgliedstaaten eine gemeinsame Verpflichtung zur Hilfeleistung übernommen haben, wobei die Methode der Finanzierung dieser Hilfe eine interne Angelegenheit der Gemeinschaft sein sollte.

74. Es sei auch bemerkt, daß das Abkommen die jüngste einer Reihe von Übereinkünften ist, in der ähnliche finanzielle Regelungen getroffen wurden. Wie bereits ausgeführt worden ist, haben es die Mitgliedstaaten übernommen, die für die Finanzierung der nach den nacheinander geschlossenen Abkommen von Jaunde und Lomé vorgesehenen Entwicklungshilfe erforderlichen Mittel unmittelbar zur Verfügung zu stellen. Dies stützt ebenfalls das Ergebnis, daß die Mitgliedstaaten eine gemeinsame Verpflichtung mit der Gemeinschaft übernommen haben, die Entwicklungshilfe nach dem Abkommen zu gewähren.

75. Ich bin deshalb nicht davon überzeugt, daß die Erwähnung der „Finanzhilfe der Gemeinschaft" im Abkommen bedeutet, daß die Verpflichtung zur Hilfe allein die Gemeinschaft trifft. Hätten die Vertragsparteien beabsichtigt, diese Verpflichtung der

Gemeinschaft allein, unter Ausschluß der Mitgliedstaaten, aufzuerlegen, hätten sie dies im Abkommen deutlich gemacht.

76. Es besteht kein Zweifel daran, daß die Hilfe für die AKP-Staaten nach dem Abkommen eine Gemeinschaftshilfe ist, die unter der Schirmherrschaft der Gemeinschaft gewährt wird. In dieser Hinsicht sollte sie der bilateralen Hilfe gegenübergestellt werden, die die Mitgliedstaaten den AKP-Staaten gewähren. Artikel 17 und 19 des Internen Abkommens enthalten Bestimmungen, die die Koordination zwischen der von der Gemeinschaft gewährten Beihilfe und der von den Mitgliedstaaten gewährten bilateralen Hilfe gewährleisten und bewirken sollen, daß diese Hilfen einander ergänzen. Dies bedeutet jedoch nicht, daß die im Abkommen vorgesehene Hilfe nicht durch unmittelbare Beiträge der Mitgliedstaaten außerhalb des Haushaltsplans der Gemeinschaft finanziert werden dürfte.

77. Ich bin zu dem Ergebnis gelangt, daß die im Abkommen vorgesehene Entwicklungshilfe nicht zu den Ausgaben der Gemeinschaft gehört und nicht in den Haushaltsplan eingestellt werden muß. Deshalb war es nicht erforderlich, die angefochtene Maßnahme nach Artikel 209 EWG-Vertrag zu erlassen, der die vorherige Anhörung des Parlaments vorsieht. Entgegen dem Vorbringen des Parlaments stellt sich daher nicht die Frage, ob dessen Befugnisse verletzt wurden. Unter diesem Gesichtspunkt braucht das weitere Zulässigkeitsproblem, d. h. die Frage, ob die angefochtene Handlung eine nachprüfbare Maßnahme ist, nicht untersucht zu werden. Der Vollständigkeit halber möchte ich dieses Problem jedoch untersuchen.

## Die Natur der angefochtenen Handlung

78. Es sei daran erinnert, daß nach Ansicht des Rates und der spanischen Regierung die angefochtene Handlung keine nachprüfbare Maßnahme ist, weil sie nicht aufgrund der Befugnisse erlassen worden sei, die dem Rat durch den Vertrag verliehen worden seien, sondern aufgrund einer diesem von den Mitgliedstaaten übertragenen Befugnis.

79. Das Parlament wendet sich gegen diesen Standpunkt. Es macht geltend, daß der Rat nicht aufgrund eines ihm von den Mitgliedstaaten übertragenen Mandats außerhalb des Rahmens des Vertrags tätig werden dürfe. Hilfsweise trägt es vor, daß die angefochtene Handlung nach Form und Inhalt alle Merkmale einer Maßnahme der Gemeinschaft trage. Würde hingenommen, daß der Rat außerhalb des Rahmens des Vertrages tätig werden dürfe, so müsse die angefochtene Handlung für nichtig erklärt werden, weil sie in einer Weise und Form erlassen worden sei, die ihrer Natur nicht entspreche.

80. Ich möchte zuerst die Frage prüfen, ob der Rat befugt war, die angefochtene Handlung, gestützt auf das Interne Abkommen, zu erlassen. Sodann werde ich die Natur der angefochtenen Handlung erörtern.

81. Es ist nicht richtig, wie das Parlament in seinen Schriftsätzen geäußert hat, davon zu sprechen, daß ein Gemeinschaftsorgan niemals auf der Grundlage eines ihm von den Mitgliedstaaten übertragenen Mandats tätig werden dürfe. Im Bangladesch-Urteil hat der Gerichtshof entschieden, daß die Kommission nicht daran gehindert war, für die Koordinierung einer gemeinsamen Aktion zu sorgen, die von den Mitgliedstaaten beschlossen worden ist [39]. Die Aktion in diesem Fall war die Verwaltung einer humanitären Hilfe für Bangladesch aufgrund einer Entscheidung der im Rat vereinigten Mitgliedstaaten.

82. Wie der Rat ausführt, gibt es weitere Fälle, in denen die Mitgliedstaaten ebenfalls ein Gemeinschaftsorgan ermächtigt haben, auf einem Gebiet für sie tätig zu werden, das in ihre Zuständigkeit fällt. Zweckmäßigkeitserwägungen führen dazu, daß eine solche Praxis erwünscht ist. Deshalb beauftragen im Falle gemischter Übereinkünfte die Mitgliedstaaten die Kommission, mit der anderen Vertragspartei für sie und unter ihrer Aufsicht über alle Teile des Übereinkommens zu verhandeln, das in ihre ausschließliche Zuständigkeit fällt oder zu fallen scheint. Die Kommission übernahm auch die Verhandlungen für die Mitgliedstaaten bei Abkommen über den Beitritt neuer Staaten zur Gemeinschaft gemäß Artikel 237 EWG-Vertrag, obwohl der Vertrag keine Bestimmung enthält, wonach die Kommission diese Aufgabe zu übernehmen hätte. Im Bereich der europäischen Zusammenarbeit in der Außenpolitik nach Artikel 30 der Einheitlichen Europäischen Akte spielte der Rat oft eine Rolle, die ihm nicht durch diesen Artikel, sondern von den Mitgliedstaaten übertragen wurde.

83. Auch aus Artikel 4 Absatz 1 EWG-Vertrag, dem das Parlament in seinen Schriftsätzen große Bedeutung beigemessen hat, folgt nicht, daß ein Gemeinschaftsorgan niemals im Auftrag der Mitgliedstaaten tätig werden dürfte. Nach Artikel 4 Absatz 1 handelt jedes Organ nach Maßgabe der ihm im Vertrag zugewiesenen Befugnisse. Hauptzweck dieser Bestimmung ist es, die verfassungsrechtliche Stellung der Gemeinschaftsorgane gegenüber den Mitgliedstaaten zu definieren. Dieser Artikel macht deutlich, daß die Gemeinschaftsorgane keine eigenen Befugnisse haben, sondern nur diejenigen, die ihnen ausdrücklich oder stillschweigend vom Vertrag übertragen worden sind. Befugnisse, die ihnen nicht auf diese Weise übertragen worden sind, verbleiben den Mitgliedstaaten. Aus Artikel 4 Absatz 1 ergibt sich, daß ein Gemeinschaftsorgan nicht in die Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten eingreifen oder in einer Weise tätig werden darf, daß die Anforderungen des Vertrags umgangen werden. Der Zweck dieser Bestimmung besteht jedoch nicht darin, die Möglichkeit auszuschließen, daß ein Gemeinschaftsorgan im Auftrag der Mitgliedstaaten Tätigkeiten übernimmt.

84. Daher kann ein Gemeinschaftsorgan für die Mitgliedstaaten bestimmte Tätigkeiten

39 — Urteil in den verbundenen Rechtssachen C-181/91 und C-248/91 (Parlament/Rat, Randnr. 20)

außerhalb des Rahmens des Vertrags übernehmen, sofern diese Tätigkeiten und die Art und Weise, in der das Organ sie versieht, mit den Verpflichtungen aus dem Vertrag vereinbar sind. Ob dies der Fall ist, unterliegt der Kontrolle durch den Gerichtshof.

85. Als allgemeine Regel kann vielleicht zwischen Exekutiv- und Legislativaufgaben unterschieden werden. Es dürfte leichter vorstellbar sein, daß ein Gemeinschaftsorgan eine Exekutivaufgabe im Auftrag der Mitgliedstaaten übernimmt, wie die Koordinierung einer von den Mitgliedstaaten beschlossenen Aktion, oder die Vertretung von deren allgemeinen Interessen gegenüber Drittländern, als daß ein Gemeinschaftsorgan, insbesondere der Rat, eine Legislativaufgabe im Auftrag der Mitgliedstaaten übernimmt. Der Grund dafür besteht darin, daß der Rat das Hauptlegislativorgan der Gemeinschaft ist und in aller Regel nicht in legislativer Eigenschaft im Auftrag der Mitgliedstaaten parallel zu seiner Legislativaufgabe nach dem Vertrag tätig werden darf. Eine Tätigkeit in dieser Weise würde dazu führen, daß die im Vertrag vorgesehenen Verfahren umgangen würden und könnte auch im Hinblick auf die Natur der vom Rat erlassenen Maßnahmen Verwirrung stiften.

86. Im vorliegenden Fall meine ich jedoch, daß der Rat die angefochtene Handlung, gestützt auf das Interne Abkommen, erlassen durfte. Wie wir gesehen haben, besteht der Zweck der angefochtenen Handlung darin, detaillierte Regeln für die Verwaltung der Entwicklungshilfe für die AKP-Staaten nach dem Abkommen festzulegen. Meines Erachtens durfte der Rat diese Maßnahme erlassen, da es sich bei dem Abkommen um eine gemischte Übereinkunft handelt und da die Maßnahme auf einem Gebiet erlassen wurde, auf dem die Gemeinschaft und die Mitgliedstaaten über konkurrierende Zuständigkeiten verfügen. Der Gerichtshof hat ausgeführt, daß in Fällen, in denen die Zuständigkeiten zwischen der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten geteilt sind, die Aushandlung und die Durchführung des Übereinkommens ein gemeinsames Vorgehen der Gemeinschaft und der Mitgliedstaaten verlangen [40].

87. Bei der Durchführung des Abkommens handeln die Mitgliedstaaten in engem Kontakt mit den Gemeinschaftsorganen. Nach dem Internen Abkommen trägt die Kommission die Hauptverantwortung für die Verwaltung des Fonds und für die Durchführung der vom Rat festgelegten Hilfspolitik [41]. Zu dem Abkommen gibt es ein Internes Abkommen über die zur Durchführung des Abkommens zu treffenden Maßnahmen und die dabei anzuwendenden Verfahren [42], das, wie das Interne Abkommen, auf dessen Grundlage die angefochtene Handlung vorgenommen wurde, eine Maßnahme der im Rat vereinigten Vertreter der Regierung der Mitgliedstaaten ist. Nach Artikel 1 wird die gemeinsame Haltung, die die Vertreter der Gemeinschaft im AKP—EWG-Ministerrat

40 — Gutachten 2/91 vom 19. März 1993 zum Übereinkommen Nr. 170 der Internationalen Arbeitsorganisation über Sicherheit bei der Verwendung chemischer Stoffe bei der Arbeit, Randnr. 12.

41 — Artikel 10 und 11 des Internen Abkommens.

42 — ABl. 1991, L 229, S. 301.

einzunehmen haben, wenn sich dieser mit unter die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fallenden Fragen befaßt, vom Rat nach Anhörung der Kommission einstimmig festgelegt.

88. Daher ist klar, daß eine zentrale Rolle bei der Durchführung des Abkommens dem Rat und der Kommission zukommt, die in doppelter Eigenschaft tätig werden: als Organe der Gemeinschaft und als tatsächliche Bevollmächtigte der Mitgliedstaaten. Dies ist im Hinblick darauf erforderlich, daß das Abkommen in der Form einer gemischten Übereinkunft geschlossen wurde. Die Vornahme der angefochtenen Handlung ist ein integrierender Bestandteil der nachfolgenden Tätigkeit, die als Durchführung des Abkommens anzusehen ist. Die Befugnis des Rates zum Erlaß dieser Maßnahme könnte kaum in Frage gestellt werden, ohne daß die gesamte Teilnahme des Rates und der Kommission an der Durchführung des Abkommens in Frage gestellt werden.

89. Deshalb komme ich zu dem Ergebnis, daß es mit dem Vertrag vereinbar ist, daß der Rat die angefochtene Handlung, gestützt auf das Interne Abkommen, vornahm. Ich gehe nun zur Prüfung der Natur dieser Maßnahme über.

90. Es ist klar, daß es sich bei der angefochtenen Handlung nicht um eine Verordnung im Sinne von Artikel 189 EWG-Vertrag handelt. Sie wurde nicht auf der Grundlage einer Vertragsbestimmung, sondern auf der Grundlage des Internen Abkommens vorgenommen, das eine Entscheidung der Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten darstellt. Zudem wurde die Maßnahme mit der qualifizierten Mehrheit im Sinne von Artikel 21 Absatz 4 des Internen Abkommens erlassen, die sich von der qualifizierten Mehrheit im Sinne von Artikel 148 Absatz 2 EWG-Vertrag unterscheidet.

91. Es ist jedoch ebenso klar, daß die angefochtene Handlung viele Merkmale einer Maßnahme der Gemeinschaft aufweist. Folgende Überlegungen führen zu diesem Ergebnis:

a) Die angefochtene Handlung wurde vom Rat und nicht von den im Rat vereinigten Vertreter der Mitgliedstaaten vorgenommen.

b) Mit dem Erlaß dieser Maßnahme waren weitere Einrichtungen der Gemeinschaft befaßt. Gemäß Artikel 32 des Internen Abkommens wurde der Rat auf einen von der Kommission vorgelegten Vorschlag nach Anhörung des Rechnungshofs und der Europäischen Investitionsbank tätig. Die Stellungnahme des Parlaments wurde ebenfalls eingeholt.

c) Die angefochtene Handlung ist dazu bestimmt, Rechtswirkungen zu entfalten. Sie legt zwingende Leitlinien für das Verhalten der Gemeinschaftsorgane und für die Mitgliedstaaten fest.

d) Die Form der angefochtenen Handlung ähnelt teilweise der Form einer Gemeinschaftsmaßnahme. Ihr Titel lautet „Finanzregelung", und sie ist in der Ausgabe des Amtsblatts für Rechtsvorschriften — jedoch in dem Teil „Nicht veröffentlichungsbedürftige Rechtsakte" — veröffentlicht. Ihre Präambel beginnt mit dem Satzteil „Gestützt auf den Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft"; entgegen der üblichen Gemeinschaftspraxis wird jedoch keine bestimmte Vertragsbestimmung angeführt.

92. Im Lichte ihres Inhalts und ihrer Form und auch im Lichte ihres Kontextes erscheint mir, daß die angefochtene Handlung Mischcharakter hat, der die gemischte Natur des Abkommens widerspiegelt. Obwohl sie vom Rat im Auftrag der Mitgliedstaaten vorgenommen wurde, befindet sie sich nicht gänzlich außerhalb der Gemeinschaftsrechtsordnung. Bei richtiger Betrachtung stellt sie eine Maßnahme sui generis dar, die der Rat, wie bereits ausgeführt worden ist, für die Zwecke der Durchführung der Finanzbestimmungen des Abkommens erlassen durfte. Ich kann dem Vorbringen des Parlaments nicht folgen, daß die angefochtene Handlung in einer Art und Weise und einer Form vorgenommen worden sei, die ihrer Natur fremd sei. Der Umstand, daß sie bestimmte Merkmale einer Gemeinschaftsmaßnahme aufweist, ist im vorliegenden Fall durch ihren Mischcharakter belegt.

93. Ich komme zu dem Ergebnis, daß die angefochtene Handlung nicht auf der Grundlage der dem Rat durch den Vertrag verliehenen Befugnisse vorgenommen wurde, sondern auf der Grundlage einer Befugnis, die ihm außerhalb des Vertrages von den Mitgliedstaaten übertragen wurde. Eine solche Maßnahme kann vom Gerichtshof nur dann nachgeprüft werden, wenn geltend gemacht werden kann, daß sie mit den Verpflichtungen des Rates nach dem Vertrag unvereinbar war, was hier nicht der Fall ist.

## Ergebnis

94. Ich schlage daher vor,

1) die Klage abzuweisen;

2) das Parlament zur Tragung der Kosten des Rates zu verurteilen; Spanien als Streithelfer sollte seine eigenen Kosten tragen.