

SCHLUSSANTRÄGE DER GENERALANWÄLTIN

JULIANE KOKOTT

vom 26. Juni 2008¹

I — Einleitung

1. Mit der vorliegenden Nichtigkeitsklage rügt das Parlament die Wahl der Rechtsgrundlage für den Erlass des Beschlusses 2006/1016/EG des Rates vom 19. Dezember 2006 über eine Garantieleistung der Gemeinschaft für etwaige Verluste der Europäischen Investitionsbank aus Darlehen und Darlehensgarantien für Vorhaben außerhalb der Gemeinschaft².

2. Der Rat hat diesen Beschluss auf die Rechtsgrundlage für wirtschaftliche, finanzielle und technische Zusammenarbeit mit Drittländern (Art. 181a EG) gestützt. Nach Ansicht des Parlaments hätte der Beschluss zusätzlich auf Art. 179 EG — Rechtsgrundlage für die Entwicklungszusammenarbeit — gestützt werden müssen. Zur Begründung verweist das Parlament darauf, dass die Mehrzahl der Drittländer, die unter den Beschluss fallen, Entwicklungsländer seien.

¹ — Originalsprache: Deutsch.

² — ABl. L 414, S. 95, im Folgenden: Beschluss 2006/1016 oder auch der Beschluss.

II — Rechtlicher Rahmen

A — Vertragsbestimmungen

3. Titel XX EG trägt die Überschrift „Entwicklungszusammenarbeit“. Sein Artikel 177 führt die Ziele der Politik der Gemeinschaft in diesem Bereich auf:

„(1) Die Politik der Gemeinschaft auf dem Gebiet der Entwicklungszusammenarbeit, die eine Ergänzung der entsprechenden Politik der Mitgliedstaaten darstellt, fördert

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

- die harmonische, schrittweise Eingliederung der Entwicklungsländer in die Weltwirtschaft;
- können die Form von Mehrjahresprogrammen annehmen.

- die Bekämpfung der Armut in den Entwicklungsländern.

(2) Die Europäische Investitionsbank trägt nach Maßgabe ihrer Satzung zur Durchführung der Maßnahmen im Sinne des Absatzes 1 bei.

(2)“

4. Art. 178 EG bestimmt:

(3)“

„Die Gemeinschaft berücksichtigt die Ziele des Artikels 177 bei den von ihr verfolgten Politiken, welche die Entwicklungsländer betreffen können.“

6. Art. 181a EG ist die einzige Bestimmung des Titels XXI, der überschrieben ist mit „Wirtschaftliche, finanzielle und technische Zusammenarbeit mit Drittländern“:

5. Art. 179 EG bildet die Rechtsgrundlage für Maßnahmen der Entwicklungszusammenarbeit:

„(1) Unbeschadet der übrigen Bestimmungen dieses Vertrags und insbesondere des Titels XX führt die Gemeinschaft im Rahmen ihrer Zuständigkeit Maßnahmen der wirtschaftlichen, finanziellen und technischen Zusammenarbeit mit Drittländern durch. Diese Maßnahmen ergänzen die Maßnahmen der Mitgliedstaaten und stehen im Einklang mit der Entwicklungspolitik der Gemeinschaft.“

„(1) Unbeschadet der übrigen Bestimmungen dieses Vertrages erlässt der Rat gemäß dem Verfahren des Artikels 251 die zur Verfolgung der Ziele des Artikels 177 erforderlichen Maßnahmen. Diese Maßnahmen

Die Politik der Gemeinschaft in diesem Bereich trägt dazu bei, das allgemeine Ziel der Fortentwicklung und Festigung der Demokratie und des Rechtsstaats sowie das Ziel der Wahrung der Menschenrechte und Grundfreiheiten zu verfolgen.

Heranführungsländern und den Mittelmeerländern sowie in investitionswürdigen Ländern in anderen Regionen; gleichzeitig sollte die Art der Risikodeckung der Gemeinschaftsgarantie (Abdeckung politischer und staatlicher Risiken) präzisiert werden.“

(2) Der Rat erlässt auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung des Europäischen Parlaments mit qualifizierter Mehrheit die zur Durchführung des Absatzes 1 erforderlichen Maßnahmen. ...

...“

8. Auch der achte Erwägungsgrund des Beschlusses verweist auf die Außenpolitik der Gemeinschaft:

B — *Beschluss 2006/1016*

1. Auszug aus der Präambel des Beschlusses

7. Der dritte Erwägungsgrund der Präambel des Beschlusses lautet wie folgt:

„Zur Unterstützung der EU-Außenpolitik ohne Beeinträchtigung der Bonität der EIB sollte der EIB eine Haushaltsgarantie der Gemeinschaft für Transaktionen außerhalb der Gemeinschaft gewährt werden. Die EIB sollte dabei unterstützt werden, ihre Finanzierungstätigkeit außerhalb der Gemeinschaft ohne Inanspruchnahme der Gemeinschaftsgarantie auszubauen, insbesondere in den

„Die EIB-Finanzierungen sollten sich im Einklang mit der EU-Außenpolitik befinden und diese unterstützen, und zwar auch im Hinblick auf spezifische regionale Ziele. Die EIB-Finanzierung sollte die jeweiligen Unterstützungsmaßnahmen, -programme und -instrumente der Gemeinschaft in den verschiedenen Regionen ergänzen und dabei eine allgemeine Kohärenz mit den Handlungen der EU sicherstellen. Außerdem sollten der Umweltschutz und die Sicherheit der Energiever-

sorgung der Mitgliedstaaten zu den Zielen der EIB-Finanzierungen in allen förderfähigen Regionen gehören. EIB-Finanzierungen sollten in Ländern durchgeführt werden, in denen gemäß den auf hoher Ebene getroffenen EU-Vereinbarungen über politische und makroökonomische Aspekte die entsprechenden Bedingungen erfüllt sind.“

2. Die wesentlichen Bestimmungen des Beschlusses

9. Artikel 1 des Beschlusses bestimmt in seinem Absatz 1:

„(1) Die Gemeinschaft gewährt der Europäischen Investitionsbank (nachstehend ‚EIB‘ genannt) eine Pauschalgarantie (nachstehend die ‚Gemeinschaftsgarantie‘ genannt) für alle Zahlungsausfälle im Zusammenhang mit Darlehen und Darlehensgarantien für förderfähige Investitionsvorhaben der EIB in Ländern, die unter diesen Beschluss fallen, sofern das jeweilige Darlehen bzw. die Darlehensgarantie gemäß einer unterzeichneten Vereinbarung gewährt wurde, die weder abgelaufen ist noch aufgehoben wurde (nachstehend ‚EIB-Finanzierungen‘ genannt), und das Darlehen bzw. die Darlehensgarantie nach Maßgabe der Vorschriften und Verfahren der EIB und zur Unterstützung der außenpolitischen Ziele der Europäischen Union gewährt wurde.

(...)“

I - 8110

10. Artikel 2 des Beschlusses, der den geografischen Geltungsbereich der Garantie festlegt, sieht in seinen Absätzen 1 und 2 Folgendes vor:

„(1) Die Liste der Länder, die im Rahmen der durch eine Gemeinschaftsgarantie abgesicherten EIB-Finanzierungen förderfähig oder potenziell förderfähig sind, ist in Anhang I enthalten.

(2) Im Falle der in Anhang I aufgeführten und mit ‚*‘ gekennzeichneten Länder und anderer, nicht in Anhang I aufgeführter Länder entscheidet der Rat in jedem Einzelfall nach dem Verfahren des Artikels 181a Absatz 2 des Vertrags, ob das betreffende Land für eine durch eine Gemeinschaftsgarantie abgesicherte EIB-Finanzierung in Frage kommt.“

11. Artikel 3 des Beschlusses betrifft die Übereinstimmung der EIB-Tätigkeit mit den außenpolitischen Zielen der Europäischen Union. Sein Absatz 2 lautet:

„(2) Bei der Zusammenarbeit wird regional differenziert vorgegangen, wobei die Funktion der EIB und die Politik der Europäischen Union in der jeweiligen Region berücksichtigt werden.“

B. LÄNDER IM RAHMEN DES NACHBARSCHAFTS- UND PARTNERSCHAFTS INSTRUMENTS

1. Mittelmeer

12. Anhang I des angefochtenen Beschlusses enthält eine Liste der Länder, die für die von der Gemeinschaftsgarantie gesicherten Projekte förderfähig sind. Unter den Folgenden Überschriften sind dort einzelne Länder aufgeführt:

...

2. Osteuropa, Südkaukasus und Russland

„A. HERANFÜHRUNGSLÄNDER

...

C. ASIEN UND LATEINAMERIKA

1. Bewerberländer

1. Lateinamerika

...

...

2. Asien

2. Potenzielle Bewerberländer

...

...

D. SÜDAFRIKA“

III — Vorgeschichte, Anträge und Verfahren

des Art. 181a EG als einziger Rechtsgrundlage erlassen.

A — Vorgeschichte des Rechtsstreits

13. Am 22. Juni 2006 unterbreitete die Kommission ihren Vorschlag für einen Beschluss des Rates über eine Garantieleistung der Gemeinschaft für Verluste der Europäischen Investitionsbank (im Folgenden: EIB) aus Darlehen und Darlehensgarantien für Vorhaben außerhalb der Gemeinschaft, wobei sie diesen Vorschlag auf Art. 181a EG stützte.³

14. In seiner Entschließung vom 30. November 2006 hat das Parlament seine Ansicht zu diesem Vorschlag vorgetragen und die Kommission aufgefordert, Art. 179 EG als Rechtsgrundlage zu Art. 181a EG hinzuzufügen.⁴

15. Die Kommission hat ihren Vorschlag jedoch in diesem Punkt nicht geändert⁵, und der Rat hat am 19. Dezember 2006 den angefochtenen Beschluss auf der Grundlage

3 — Vorschlag für einen Beschluss des Rates über eine Garantieleistung der Gemeinschaft für etwaige Verluste der Europäischen Investitionsbank aus Darlehen und Garantien für Vorhaben in Drittländern, KOM(2006) 324 endg.

4 — Legislative Entschließung des Europäischen Parlaments zu dem Vorschlag für einen Beschluss des Rates über eine Garantieleistung der Gemeinschaft für etwaige Verluste der Europäischen Investitionsbank aus Darlehen und Garantien für Vorhaben in Drittländern vom 30. November 2006, P6_TA(2006)0507, ABl. C 316E, S. 109.

5 — Vorschlag für einen Beschluss des Rates über eine Garantieleistung der Gemeinschaft für etwaige Verluste der Europäischen Investitionsbank aus Darlehen für Vorhaben außerhalb der Gemeinschaft (Mittel- und Osteuropa, Mittelmeerländer, Lateinamerika und Asien sowie Republik Südafrika), KOM(2006) 419 endg.

B — Anträge und Verfahren vor dem Gerichtshof

16. Das Parlament hat am 19. März 2007 Klage beim Gerichtshof erhoben und beantragt,

— den Beschluss 2006/1016/EG des Rates vom 19. Dezember 2006 über eine Garantieleistung der Gemeinschaft für etwaige Verluste der Europäischen Investitionsbank aus Darlehen und Darlehensgarantien für Vorhaben außerhalb der Gemeinschaft wegen Verletzung des EG-Vertrags für nichtig zu erklären,

— die Wirkungen des Beschlusses 2006/1016 bis zum Erlass eines neuen Beschlusses aufrechtzuerhalten und

— dem Beklagten die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.

17. Der Rat beantragt,

— die Klage abzuweisen und

— dem Parlament die Kosten aufzuerlegen.

18. Mit Beschluss des Präsidenten des Gerichtshofs vom 10. Oktober 2007 ist die Kommission der Europäischen Gemeinschaften als Streithelferin zur Unterstützung der Anträge des Rates zugelassen worden.

19. Alle Beteiligten haben im schriftlichen Verfahren und in der mündlichen Verhandlung vom 14. Mai 2008 Stellung genommen.

EG gestützt werden dürfen, sondern zusätzlich auch auf Art. 179 EG. Zur Begründung beruft sich das Parlament darauf, dass — was der Rat nicht bestreitet — in den Anwendungsbereich des Beschlusses in der Mehrzahl Drittländer fallen, die als Entwicklungsländer zu qualifizieren sind.

22. Beide Parteien sind sich darüber einig, dass es sich bei dem Beschluss um eine Maßnahme der finanziellen Zusammenarbeit handelt. Nach Ansicht des Parlaments stellt Art. 179 EG jedoch für die finanzielle Zusammenarbeit mit Entwicklungsländern die speziellere Rechtsgrundlage dar, die insofern den Anwendungsbereich des Art. 181a EG sperre.

IV — Rechtliche Würdigung

20. Mit seiner Klage macht das Parlament einen einzigen Nichtigkeitsgrund geltend, nämlich die Wahl der falschen Rechtsgrundlage für den Erlass des Beschlusses. Damit rügt das Parlament eine Verletzung des EG-Vertrags im Sinne von Art. 230 Abs. 2 EG.

21. Nach Ansicht des Parlaments hätte der Beschluss 2006/1016 nicht allein auf Art. 181a

23. Der Rat und die Kommission sind der Auffassung, dass ein Rechtsakt nicht allein deshalb zusätzlich auf Art. 179 EG zu stützen sei, weil er Entwicklungsländer betreffe. Der Anwendungsbereich dieser Rechtsgrundlage sei nur dann eröffnet, wenn der fragliche Rechtsakt auch die Ziele der Entwicklungshilfepolitik verfolge, wie sie in Art. 177 EG niedergelegt seien. Der angefochtene Beschluss betreffe zwar indirekt auch Entwicklungsländer, verfolge aber nicht Ziele der Entwicklungshilfe.

A — *Bestimmung der richtigen Rechtsgrundlage*

24. Nach ständiger Rechtsprechung muss die Wahl der Rechtsgrundlage für einen Rechtsakt der Gemeinschaft auf objektiven und gerichtlich nachprüfbaren Umständen beruhen, zu denen insbesondere das Ziel und der Inhalt des Rechtsakts gehören.⁶

25. Ergibt die Prüfung von Ziel und Inhalt eines Gemeinschaftsrechtsakts, dass er zwei Zielsetzungen hat oder zwei Komponenten umfasst, die in den Anwendungsbereich verschiedener Rechtsgrundlagen fallen, und lässt sich die 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.⁷

26. Bevor ich mich dem Inhalt und den Zielen des angefochtenen Beschlusses zuwende, sind jedoch zunächst abstrakt die Anwendungsbereiche der Art. 179 EG und 181a EG zu ermitteln. Denn erst nachdem der jeweilige Anwendungsbereich dieser Rechtsgrundlagen abgesteckt ist, kann in einem zweiten

Schritt untersucht werden, ob Ziel und Inhalt des Beschlusses tatsächlich in den Anwendungsbereich beider Rechtsgrundlagen fallen und, sollte dies zutreffen, welche Konsequenzen daraus zu ziehen sind.

B — *Fällt der Beschluss in den Anwendungsbereich mehrerer Rechtsgrundlagen?*

1. Der Anwendungsbereich der Art. 179 EG und Art. 181a EG

27. Art. 179 EG stellt die Rechtsgrundlage dar für Maßnahmen der Entwicklungszusammenarbeit, während Art. 181a EG eine Rechtsgrundlage für „Maßnahmen der wirtschaftlichen, finanziellen und technischen Zusammenarbeit mit *Drittländern*“ darstellt. Im Kern geht es im vorliegenden Rechtsstreit um die Frage, wie diese beiden Rechtsgrundlagen voneinander abzugrenzen sind und ob vom Anwendungsbereich des Art. 181a EG auch Maßnahmen der dort genannten Art mit *Entwicklungsländern* umfasst sein können.

28. Vorab ist klarzustellen, dass sich die Art der Maßnahme nicht als Abgrenzungskriterium eignet. Zwar spricht nur Art. 181a EG explizit von „wirtschaftlicher, finanzieller und technischer Zusammenarbeit“ und Art. 179 nur allgemein von „Maßnahme“. Die wirt-

6 — Ständige Rechtsprechung, siehe nur Urteile vom 23. Oktober 2007, Kommission/Rat (C-440/05, Slg. 2007, I-9097, Randnr. 61), vom 10. Januar 2006, Kommission/Parlament und Rat (C-178/03, Slg. 2006, I-107, Randnr. 41), vom selben Tag, Kommission/Rat (C-94/03, Slg. 2006, I-1, Randnr. 34) und vom 11. Juni 1991, Kommission/Rat (C-300/89, „Titan-dioxid“, Slg. 1991, I-2867, Randnr. 10).

7 — Siehe nur Urteile vom 20. Mai 2008, Kommission/Rat (C-91/05, Slg. 2008, I-3651, Randnr. 73), Kommission/Parlament und Rat (zitiert in Fn. 6, Randnr. 42), Kommission/Rat (zitiert in Fn. 6, Randnr. 35) und vom 11. September 2003, Kommission/Rat (C-211/01, Slg. 2003, I-8913, Randnr. 39).

schaftliche, finanzielle und technische Förderung oder Zusammenarbeit gehört jedoch zu den klassischen Formen der Entwicklungszusammenarbeit.⁸

29. Das Parlament ist der Ansicht, dass allein ein *geografisches Kriterium* den Anwendungsbereich der beiden Normen voneinander abgrenzt. Danach betrifft Art. 179 EG die Zusammenarbeit mit Entwicklungsländern und Art. 181a EG nur die Zusammenarbeit mit Nicht-Entwicklungsländern.

30. Zur Begründung seiner Auffassung führt das Parlament insbesondere die historische Entwicklung der Titel XX und XXI an. Titel XX über die Entwicklungszusammenarbeit sei durch den Vertrag von Maastricht in den Vertrag eingefügt worden. Zuvor seien Maßnahmen gegenüber Entwicklungsländern auf Art. 308 EG gestützt worden. Nach Einführung des Titels XX seien Maßnahmen gegenüber Drittländern, die keine Entwicklungsländer sind, weiterhin auf Art. 308 EG gestützt worden, bis durch den Vertrag von Nizza Art. 181a EG geschaffen wurde. Hieran könne man erkennen, dass Art. 181a EG die Lücke habe schließen wollen, die im Vertrag für die Zusammenarbeit mit Drittländern, die keine Entwicklungsländer sind, bestanden habe.

8 — Vgl. die Gemeinsame Erklärung des Rates und der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten, des Europäischen Parlaments und der Kommission zur Entwicklungspolitik der Europäischen Union: „Der Europäische Konsens“ vom 20. Dezember 2005, ABl. C 46, S. 1, Randnr. 119.

31. Der Rat und die Kommission hingegen sind der Auffassung, dass nicht allein ein geografisches Kriterium zur Abgrenzung herangezogen werden dürfe. Hinzukommen müsse auch ein materielles Kriterium. Eine Maßnahme falle nur dann nicht in den Anwendungsbereich des Art. 181a EG, wenn sie ein Entwicklungsland betreffe und zusätzlich die Ziele des Art. 177 EG verfolge, denn nur dann sei Art. 179 EG als Rechtsgrundlage einschlägig. Eine Maßnahme gegenüber Entwicklungsländern, die nicht die Ziele des Art. 177 verfolge, könne demnach auf Art. 181a EG gestützt werden.

32. Wenn man allein auf den Wortlaut abstellt, dann ist der Begriff „Drittländer“ ausreichend weit, um auch Entwicklungsländer zu umfassen.

33. Ein Blick auf die Systematik des Vertrags lässt jedoch Zweifel an diesem Verständnis aufkommen.

34. Art. 181a EG wird nämlich eingeleitet mit den Worten „unbeschadet der übrigen Bestimmungen dieses Vertrages und insbesondere des Titels XX“. Damit wird deutlich zum Ausdruck gebracht, dass Titel XX über die Entwicklungszusammenarbeit spezieller ist und Vorrang hat vor Art. 181a EG.

35. Der Rat verweist zwar darauf, dass auch Art. 179 EG mit den Worten „unbeschadet der übrigen Bestimmungen dieses Vertrages“ beginnt. Insofern ist aber zum einen darauf hinzuweisen, dass Art. 179 EG zu einem Zeitpunkt formuliert wurde, zu dem Art. 181a EG noch nicht existierte, der erst mit einer späteren Vertragsänderung in den EG-Vertrag eingeführt wurde. Zum anderen ist die Vorbehaltsklausel in Art. 179 EG deutlich unspezifischer als die des Art. 181a EG, der explizit den Titel XX anspricht. Die Vorbehaltsklausel des Art. 179 EG überwiegt folglich gegenüber derjenigen des Art. 181a EG.

36. Titel XX und die Rechtsgrundlage des Art. 179 EG sind somit die spezielleren Bestimmungen für die Zusammenarbeit mit Entwicklungsländern.

37. Fraglich ist jedoch, wie weit die Spezialität des Titels XX reicht. Können Maßnahmen, die Entwicklungsländer betreffen nie auf Art. 181a EG gestützt werden? Oder reicht diese Spezialität nur so weit, wie der Anwendungsbereich des Art. 179 EG reicht, mit der Folge, dass Maßnahmen, die nicht in den Anwendungsbereich des Art. 179 fallen, auf Art. 181a EG gestützt werden können?

38. Meiner Ansicht nach spricht die teleologische Auslegung dafür, dass Maßnahmen

gegenüber Entwicklungsländern grundsätzlich nicht von Art. 181a EG umfasst sind.⁹

39. Eine andere Auslegung birgt nämlich die Gefahr in sich, über Art. 181a EG die Aussagen und Wertungen von Titel XX zu umgehen.¹⁰ Denn die in Artikel 181a EG geregelten Maßnahmen, nämlich die wirtschaftliche, finanzielle und technische Zusammenarbeit, gehören zu den klassischen Mitteln der Entwicklungshilfe.¹¹ Gemäß Art. 179 EG hängen Maßnahmen gegenüber Entwicklungsländern von der Voraussetzung ab, dass sie den Zielen des Art. 177 EG dienen, indem sie die nachhaltige wirtschaftliche und soziale Entwicklung der Entwicklungsländer, ihre harmonische, schrittweise Eingliederung in die Weltwirtschaft und die Bekämpfung der Armut fördern. Im Gegensatz hierzu knüpft Art. 181a EG die Zusammenarbeit nicht an die Verfolgung entwicklungspolitischer und sozialer Ziele.

40. Könnte der Gesetzgeber Maßnahmen der Zusammenarbeit mit Entwicklungsländern, wenn sie nicht die Ziele des Art. 177 EG verfolgen, auf Artikel 181a EG stützen, so liefe das letztlich auf eine Umgehung der Zielver-

9 — So im Ergebnis auch die Schlussanträge des Generalanwalts Mengozzi vom 19. September 2007, Kommission/Rat (zitiert in Fußnote 7, Randnr. 148).

10 — Art. 181a EG verweist gerade nicht nur auf Art. 179 EG, sondern nennt explizit den ganzen Titel XX.

11 — Siehe Fußnote 8.

pflichtungen des Art. 177 EG hinaus. Der Gesetzgeber könnte dann die wirtschaftliche Zusammenarbeit mit Entwicklungsländern ohne Berücksichtigung der ihm in Art. 177 auferlegten Ziele gestalten.¹² Dies widerspricht jedoch der aufgezeigten Systematik des Vertrags. Um eine Umgehung des Art. 177 EG zu vermeiden, spricht also vieles dafür, dass die Maßnahmen gegenüber Entwicklungsländern nicht auf Art. 181 a EG gestützt werden dürfen.¹³

dieser jedoch, soweit er Entwicklungsländer betrifft, die Ziele der Entwicklungshilfepolitik im Sinne des Art. 177 EG.

C — Inhalt und Ziel des Beschlusses
2006/1016

2. Zwischenergebnis

41. Für den vorliegenden Fall muss jedoch die Frage, ob Art. 179 EG und Art. 181a EG allein über das *geografische Kriterium* voneinander abzugrenzen sind oder ob darüber hinaus ein *materielles Kriterium* zu berücksichtigen ist, nicht abschließend entschieden werden. Denn diese Frage wäre nur relevant, wenn der angefochtene Beschluss nicht die Ziele des Art. 177 EG verfolgen würde. Wie folgende Analyse des Inhalts und der Ziele des angefochtenen Beschlusses zeigen wird, verfolgt

42. Im Folgenden prüfe ich in einem ersten Schritt, ob der angefochtene Beschluss von seinem Inhalt her in den Anwendungsbereich des Art. 179 EG fällt. In einem zweiten Schritt werde ich darlegen, dass der Beschluss, soweit er Entwicklungsländer betrifft, die Ziele des Art. 177 EG verfolgt.

1. Inhalt des Beschlusses

12 — Sofern Art. 178 EG verlangt, dass die Gemeinschaft in allen Politikbereichen die Ziele des Art. 177 EG *berücksichtigt*, stellt dies keine Kompensation für das Umgehungsrisiko dar, da eine bloße Berücksichtigung der Ziele hinter der in Art. 177 EG ausgesprochenen Verpflichtung zur Zielverfolgung zurückbleibt.

13 — Nach diesem Verständnis würde die Änderung, die der Vertrag von Lissabon an Art. 181a EG vornehmen wird, eine Klarstellung darstellen. Art. 212 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) wird in Zukunft explizit Entwicklungsländer von seinem Anwendungsbereich ausschließen: „... führt die Union mit Drittländern, die keine Entwicklungsländer sind, Maßnahmen der wirtschaftlichen, finanziellen und technischen Zusammenarbeit durch, ...“

43. Der Inhalt des Beschlusses ist gemäß seines Art. 1 Abs. 1 die Gewährung einer Garantie aus dem Haushalt der Gemeinschaft für bestimmte Transaktionen der EIB. Aus Art. 1 Abs. 1 ergeben sich auch die Voraussetzungen für den Anwendungsbereich der Garantie. Danach gilt die Garantie für Zahlungsausfälle im Zusammenhang mit Darlehen und Darlehensgarantien für förderfähige

Investitionsvorhaben der EIB (im Folgenden: EIB-Finanzierungen) in den Ländern, die unter den Beschluss fallen. Weitere Voraussetzung ist, dass die jeweiligen EIB-Finanzierungen nach Maßgabe der Vorschriften und Verfahren der EIB und zur Unterstützung der außenpolitischen Ziele der Europäischen Union gewährt wurden.

44. Welche Länder in den Anwendungsbereich des Beschlusses fallen und förderfähig sind, ergibt sich aus Anhang I des Beschlusses. Dieser führt vier Gruppen von Ländern auf, und zwar „Heranführungsländer“, „Länder im Rahmen des Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstruments“, „Asien und Lateinamerika“, sowie „Südafrika“. Für die jeweiligen Gruppen sind einzelne Länder aufgelistet.

45. Das Parlament hat vorgetragen, dass die Mehrzahl der dort aufgeführten Länder Entwicklungsländer sind. In Ermangelung einer gemeinschaftsrechtlichen Definition eines Entwicklungslandes hat sich das Parlament hierzu auf die Qualifizierung der Länder durch die OECD und die Weltbank berufen. Dem ist der Rat nicht entgegengetreten. Insofern bleibt grundsätzlich festzuhalten, dass den Einordnungen durch OECD und Weltbank für das Gemeinschaftsrecht nur eine Indizwirkung zukommen kann. Der Begriff des Entwicklungslandes im Gemeinschaftsrecht ist nämlich autonom zu bestimmen, so dass im Einzelfall die Qualifizierung abweichen kann. Solche möglichen Differenzen fallen jedoch für die Beurteilung der Länderliste des angefochtenen Beschlusses nicht ins Gewicht.

46. Handelt es sich bei der mit dem angefochtenen Beschluss eingerichteten Garantie um eine Maßnahme, die von ihrem Gegenstand her in den Anwendungsbereich des Art. 179 EG fällt?

47. Wie oben bereits ausgeführt¹⁴, kann auch eine Maßnahme der finanziellen Zusammenarbeit in den Anwendungsbereich des Art. 179 EG fallen.

48. Der Einschätzung als Entwicklungshilfemaßnahme kann im Übrigen auch nicht entgegenstehen, dass es sich bei den Zahlungen der EIB an die Projektpartner in den Entwicklungsländern nicht um nicht rückzahlbare Zuschüsse sondern um Darlehen handelt.

49. Denn zum einen erhalten die Projektpartner der EIB, wie Parlament und Kommission vorgetragen haben, aufgrund der Garantie Darlehen zu günstigeren Zinssätzen, worin eine Förderleistung zu sehen ist. Zum anderen sieht Art. 179 Abs. 2 EG explizit vor, dass die EIB die Entwicklungshilfepolitik der Gemeinschaft unterstützt. Da die Tätigkeit der EIB aber im Wesentlichen in der Vergabe von Krediten besteht, kann die Tatsache, dass es um Kredite und nicht um Zuschüsse geht, der Qualifizierung als Entwicklungshilfe nicht entgegen stehen.

14 — Siehe Nr. 28 dieser Schlussanträge.

2. Ziele des Beschlusses

50. Das Parlament ist der Auffassung, dass der angefochtene Beschluss, soweit er Entwicklungsländer betrifft, die Ziele des Art. 177 EG, insbesondere die Förderung der nachhaltigen wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung verfolge.

51. Der Rat ist dem entgegengetreten, ohne jedoch vorzutragen, welches Ziel der Beschluss bezüglich der Entwicklungsländer sonst verfolge. Der Rat hat sich darauf beschränkt, wiederholt zu betonen, dass es das Ziel des Beschlusses 2006/1016 sei, eine „Maßnahme der finanziellen Zusammenarbeit mit Drittländern mittels eines gemeinschaftlichen Finanzinstruments“ zu schaffen. Entgegen der Ansicht des Rates ist hierin jedoch nicht so sehr das Ziel der Maßnahme, sondern vielmehr deren Inhalt zu sehen. Wie sich aus dem Beschluss ergibt, ist die Erteilung der Garantie kein Selbstzweck, sondern verfolgt darüber hinaus gehende Ziele.

52. Die mit dem Beschluss verfolgten Ziele ergeben sich insbesondere aus seinem ersten und dritten Erwägungsgrund. Danach wird die Garantie gewährt zur *Unterstützung der EU-Außenpolitik ohne Beeinträchtigung der Bonität der EIB*.

53. Die Garantie soll also der EIB ermöglichen, Finanzierungen in Ländern außerhalb der Gemeinschaft durchzuführen — die oft riskanter sein werden —, ohne dadurch ihre günstige Bewertung der Bonität (Kredit-Rating) zu gefährden.

54. Man könnte daher auf den ersten Blick den Eindruck bekommen, dass es sich bei dem streitigen Beschluss nicht um eine externe Maßnahme der Außenpolitik handelt, sondern vielmehr um eine rein interne Maßnahme. Dies scheint auch die Kommission anzudeuten, wenn sie ausführt, dass der Tenor der angefochtenen Entscheidung ein Finanzinstrument umschreibt, das in erster Linie auf der internen Ebene der Gemeinschaft Anwendung findet. Die Kommission weist außerdem darauf hin, dass anders als andere Finanzinstrumente im Bereich der Außenbeziehungen der angefochtene Beschluss nicht selbst die Rechtsgrundlage für die Finanzoperationen der EIB in den Drittländern sei; die Rechtsgrundlage hierfür sei in erster Linie Art. 18-1 Abs. 2 des Protokolls über das Statut der EIB.¹⁵ Die Drittländer profitierten nur indirekt von dem angefochtenen Beschluss, indem sie aufgrund der Garantie günstigere Darlehen erhielten.

15 — Satzung der EIB, Protokoll Nr. 10 im Anhang zum Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, in der Fassung vom 1. Mai 2004, Art. 18 Abs. 1: „Im Rahmen der ihr in Artikel 267 dieses Vertrags gestellten Aufgabe gewährt die Bank ihren Mitgliedern oder privaten oder öffentlichen Unternehmen Darlehen für Investitionsvorhaben, die in den europäischen Hoheitsgebieten der Mitgliedstaaten durchzuführen sind, soweit Mittel aus anderen Quellen zu angemessenen Bedingungen nicht zur Verfügung stehen. Die Bank kann auf Vorschlag des Verwaltungsrats durch eine vom Rat der Gouverneure einstimmig erteilte Ausnahmegenehmigung auch Darlehen für Investitionsvorhaben gewähren, die ganz oder teilweise außerhalb der europäischen Hoheitsgebiete der Mitgliedstaaten durchzuführen sind.“

Direkt profitierten die Drittländer aus den Finanzierungen der EIB. Der Rat hat in der mündlichen Verhandlung präzisiert, dass für ihn diese *indirekte* Verbindung zwischen der Garantie und den Entwicklungsländern der entscheidende Grund dafür sei, dass der angefochtene Beschluss nicht zusätzlich auf Art. 179 EG zu stützen sei.

Ziels der Gemeinschaft, nämlich der Unterstützung ihrer Außenpolitik durch die Ermöglichung der finanziellen Zusammenarbeit mit Drittländern mittels der EIB. Besonders deutlich wird dies dadurch, dass gem. Art. 1 Abs. 1 des Beschlusses die Garantie nur für EIB-Finanzierungen gilt, die zur Unterstützung der außenpolitischen Ziele der Europäischen Union gewährt wurden.

55. Diese Betrachtungsweise ist jedoch nicht überzeugend. Würde man die Argumentation der Kommission im Übrigen konsequent zu Ende denken, müsste man zu dem Ergebnis kommen, dass *weder* Art. 179 EG *noch* Art. 181a EG als Rechtsgrundlage für den angefochtenen Beschluss in Frage kommen, unabhängig von der Frage, ob Entwicklungsländer betroffen sind oder nicht. Denn Art. 181a EG gewährt eine Rechtsgrundlage für die finanzielle Zusammenarbeit *mit Drittländern* und nicht für rein interne Maßnahmen.

57. Dem Charakter als Maßnahme der Entwicklungshilfe steht daher nicht entgegen, dass durch die Garantie nur mittelbar über die EIB Wirkungen in den Entwicklungsländern entfaltet werden. Die Garantie ist die unabdingbare Voraussetzung dafür, dass die EIB diese Finanzierungsmaßnahmen in Drittländern durchführt, die sie ansonsten möglicherweise im Hinblick auf ihre eigene Bonität (Kredit-Rating) gar nicht durchführen würde oder zu wesentlich ungünstigeren Konditionen für die Kreditnehmer der EIB in den Drittländern. Damit wird durch die Garantieleistung im Kern das Engagement der EIB in den Entwicklungsländern ermöglicht und gefördert.

56. Der Kommission ist zwar darin zuzustimmen, dass die Garantie unmittelbar zunächst nur innerhalb der Gemeinschaft, nämlich zwischen der EIB und dem Gemeinschaftshaushalt, Wirkungen entfaltet. Die Garantie an sich kann man daher auch nicht als finanzielle Zusammenarbeit mit Drittländern bezeichnen. Das *wesentliche Ziel* des Beschlusses ist jedoch die Unterstützung der Außenpolitik der Gemeinschaft. Die Garantieleistung ist kein Selbstzweck, sondern nur das Mittel zur Erreichung des eigentlichen

58. Da die Gemeinschaft durch den Beschluss die konkrete Grundvoraussetzung für die Fördertätigkeiten der EIB schafft, erscheint bei der gebotenen wertenden Betrachtung die Sicherung der Bonität der EIB daher lediglich als erforderliches Zwischenglied zur Erreichung des wesentlichen Ziels, das in der Unterstützung der Entwicklungsländer liegt.

59. Verfolgt der angefochtene Beschluss aber, soweit es um Entwicklungsländer geht, auch die Ziele des Art. 177 EG, also die dauerhafte wirtschaftliche und soziale Entwicklung, die Integration der Entwicklungsländer in die Weltwirtschaft und die Bekämpfung der Armut?

60. Der Beschluss spricht ganz allgemein davon, dass sein Ziel die Unterstützung der Außenpolitik der Gemeinschaft ist. Zum Außenhandeln der Gemeinschaft gehört aber auch die Entwicklungshilfepolitik der Gemeinschaft. Der 8. Erwägungsgrund des angefochtenen Beschlusses betont, dass die EIB-Finanzierungen sich im Einklang mit der EU-Außenpolitik befinden und diese unterstützen sollten, und zwar auch im Hinblick auf spezifische regionale Ziele. Im Hinblick auf Entwicklungsländer ist das spezifisch regionale Ziel die Förderung der dauerhaften wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung.¹⁶ Auch Art. 3 Abs. 2 des Beschlusses bestimmt explizit, dass bei der Zusammenarbeit regional differenziert vorzugehen ist, wobei die Funktion der EIB und die Politik der Europäischen Union in der jeweiligen Region zu berücksichtigen sind.

61. Der angefochtene Beschluss führt im Übrigen ausdrücklich die Instrumente der Zusammenarbeit auf, denen das Engagement der EIB, für das die Garantie gilt, dienen soll. Bis auf eines sind diese Finanzierungsinstrumente

mentererseits zumindest auch auf Art. 179 gestützt und sind damit Instrumente der Entwicklungszusammenarbeit: das Europäische Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstrument¹⁷ (gestützt auf Art. 179 und Art. 181a EG), das Instrument für Entwicklungszusammenarbeit¹⁸ (gestützt auf Art. 179 EG) und das Stabilitätsinstrument¹⁹ (gestützt auf Art. 179 und 181a EG).

62. Der Beschluss macht daneben in seiner Präambel konkrete Vorgaben, welche Ziele die EIB-Finanzierungen in den einzelnen Regionen verfolgen sollten. Für die Regionen, zu denen die Entwicklungsländer gehören, werden dabei Ziele genannt, die typische Ziele der Entwicklungszusammenarbeit sind.

63. In Asien und Lateinamerika soll der Schwerpunkt auf der Umweltverträglichkeit, Vorhaben zur Sicherung der Energieversorgung sowie der kontinuierlichen Unterstützung der EU-Präsenz in den asiatischen und lateinamerikanischen Ländern durch ausländische Direktinvestitionen und den Transfer von Technologie und Know-how gelegt werden (12. Erwägungsgrund). In Mittelasien

16 — Im Hinblick auf die in Anhang 1 aufgeführten Partnerschaftsländer der Union ist es die Unterstützung der Partnerschafts- und Nachbarschaftspolitik, im Hinblick auf die Heranführungsländer die Heranführungspolitik.

17 — Verordnung (EG) Nr. 1638/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Oktober 2006 zur Festlegung allgemeiner Bestimmungen zur Schaffung eines Europäischen Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstruments, ABl. L 310, S. 1.

18 — Verordnung (EG) Nr. 1905/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates am 18. Dezember 2006 zur Schaffung eines Finanzierungsinstruments für die Entwicklungszusammenarbeit, ABl. L 378, S. 41.

19 — Verordnung (EG) Nr. 1717/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. November 2006 zur Schaffung eines Instruments für Stabilität, ABl. L 327, S. 1.

sollte sich die EIB auf Großprojekte für die Energieversorgung und Energieübertragung konzentrieren, die von grenzüberschreitender Bedeutung sind (13. Erwägungsgrund). In Südafrika sollte die EIB den Schwerpunkt auf Infrastrukturprojekte im öffentlichen Interesse (einschließlich kommunale Infrastrukturen, Strom- und Wasserversorgung) und auf die Unterstützung für den Privatsektor (einschließlich KMU) legen (14. Erwägungsgrund).

64. Die finanzielle Zusammenarbeit mit Drittländern, die der angefochtene Beschluss mittels der Garantieleistung an die EIB betreibt, verfolgt somit, sofern es dabei um Entwicklungsländer geht, auch die sozio-ökonomischen Ziele des Art. 177 EG, insbesondere die nachhaltige wirtschaftliche und soziale Entwicklung der Entwicklungsländer.

3. Zwischenergebnis

65. Soweit der angefochtene Beschluss Entwicklungsländer betrifft, fällt er in den Anwendungsbereich des Art. 179 EG. Soweit Nicht-Entwicklungsländer betroffen sind, fällt er in den Anwendungsbereich des Art. 181a EG. Im Folgenden ist daher zu untersuchen, ob der Rechtsakt deshalb auf beide Rechtsgrundlagen zu stützen war.

D — *Lässt sich ein Schwerpunkt feststellen?*

66. Ein Rechtsakt ist dem Grundsatz nach nur auf eine Rechtsgrundlage zu stützen. Wenn die Prüfung eines Gemeinschaftsrechtsakts ergibt, dass er zwei Zielsetzungen hat oder zwei Komponenten umfasst, so ist der Rechtsakt nach der so genannten Schwerpunkt-Rechtsprechung des Gerichtshofs auf diejenige Rechtsgrundlage zu stützen, die die hauptsächliche oder überwiegende Zielsetzung oder Komponente erfordert.²⁰

67. Nur wenn ausnahmsweise feststeht, dass der Rechtsakt gleichzeitig mehrere Zielsetzungen hat oder mehrere Komponenten umfasst, die untrennbar miteinander verbunden sind, ohne dass die eine gegenüber der anderen nur zweitrangig und mittelbar ist, so ist ein solcher Rechtsakt ausnahmsweise auf die verschiedenen einschlägigen Rechtsgrundlagen zu stützen, sofern deren Verfahren kompatibel sind.²¹

68. Wie dargelegt, hat der angefochtene Beschluss zwei Komponenten: die eine Komponente betrifft die finanzielle Zusammenarbeit mit Entwicklungsländern und fällt in den Anwendungsbereich des Art. 179 EG, die andere betrifft die finanzielle Zusammenarbeit mit sonstigen Drittländern und fällt in den Anwendungsbereich des Art. 181a EG.

20 — Urteile Kommission/Parlament und Rat (zitiert in Fußnote 6, Randnr. 42) und vom 29. April 2004, Kommission/Rat (C-338/01, Slg. 2004, I-4829, Randnr. 55).

21 — Siehe nur Urteile Kommission/Rat (zitiert in Fn. 9, Randnr. 75), Kommission/Parlament und Rat (zitiert in Fn. 6, Randnr. 43) und Kommission/Rat (zitiert in Fn. 20, Randnr. 56).

69. Das Parlament ist der Ansicht, dass im vorliegenden Fall die Schwerpunkt-Rechtsprechung des Gerichtshofs keine Anwendung findet. Hilfsweise argumentiert das Parlament, dass, selbst wenn man zur Anwendung des Schwerpunktkriteriums käme, beide Komponenten untrennbar miteinander verbunden seien und keine gegenüber der anderen nur zweitrangig und mittelbar sei.

70. Die vorliegende Konstellation unterscheidet sich in zweifacher Hinsicht von den bisher entschiedenen Fällen.

71. Zum einen betreffen die beiden Rechtsgrundlagen denselben Gegenstand, nämlich die Zusammenarbeit mit Drittländern. Sie schließen sich jedoch, wie oben dargelegt wurde, hinsichtlich der Adressaten der Zusammenarbeit gegenseitig aus: Art. 179 EG ist gegenüber Art. 181a EG die speziellere, diesen verdrängende Norm. Soweit Entwicklungsländer betroffen sind, ist Art. 179 EG die richtige Rechtsgrundlage, soweit Nicht-Entwicklungsländer betroffen sind, ist Art. 181a EG die geeignete Rechtsgrundlage.

72. Zum anderen kann der Schwerpunkt hier nicht anhand eines inhaltlichen Kriteriums bestimmt werden. Denn der angefochtene Beschluss betrifft die finanzielle Zusammenarbeit mit Entwicklungsländern und mit Nicht-Entwicklungsländern. Ein Schwerpunkt ließe sich hier allenfalls rein *quantitativ* bestimmen.

73. Dies ist auch der Unterschied zu den vom Rat angeführten Fischerei- und Handelsabkommen.²² Diese wurden, obwohl sie Entwicklungsländer betreffen, nur auf die jeweils sachlich einschlägige Rechtsgrundlage und nicht zusätzlich auf Art. 179 EG gestützt. Hier lässt sich ein *inhaltlicher* Schwerpunkt zwischen Entwicklungshilfepolitik und Fischereipolitik bzw. Handelspolitik feststellen. Wenn es inhaltlich schwerpunktmäßig um Fischerei- oder Handelspolitik geht, ist ein betreffender Rechtsakt allein auf die jeweiligen Rechtsgrundlagen und nicht zusätzlich auf Art. 179 EG zu stützen, auch wenn der Rechtsakt Entwicklungsländer betrifft. Bei dem angefochtenen Beschluss geht es aber inhaltlich um dieselbe Art von Maßnahme, die sich nur hinsichtlich der Adressaten unterscheidet.

74. Bei einer Ermittlung des *quantitativen Schwerpunkts* käme man im vorliegenden Fall zu dem Ergebnis, dass weder die Komponente, die die Nicht-Entwicklungsländer betrifft, noch die Komponente, die die Entwicklungsländer betrifft, den Schwerpunkt bildet.

75. Zu den Ländern, die förderfähig oder potenziell förderfähig im Sinne des Beschlusses sind, gehören zahlenmäßig mehr Entwicklungsländer als Nicht-Entwicklungsländer. Würde man nur auf die Zahl der Länder abstellen, hätte der Beschluss sogar möglicherweise allein auf Art. 179 EG gestützt werden müssen. Bei der Ermittlung des quantitativen Schwerpunkts müssten aber auch die Höchstbeträge der Garantie berücksichtig-

22 — Verordnung (EG) Nr. 1801/2006 des Rates vom 30. November 2006 über den Abschluss des partnerschaftlichen Fischereiabkommens zwischen der Europäischen Gemeinschaft und der Islamischen Republik Mauretanien, ABl. L 343, S. 1.

sichtigt werden, die der Beschluss für die einzelnen Regionen vorsieht. Hier ist bereits zweifelhaft, ob eine präzise Aussage darüber getroffen werden kann, in welcher Höhe die Obergrenze der Garantie auf Entwicklungsländer bzw. auf Nicht-Entwicklungsländer entfällt. Denn es wird jeweils nur ein gemeinsamer Betrag für die einzelnen Regionen angegeben und nicht für einzelne Länder. In eine Region können aber Länder aus beiden Kategorien fallen. Das Parlament hat in der mündlichen Verhandlung vorgetragen, dass etwa die Hälfte des gesamten Betrages, den der Beschluss als Höchstsumme der Garantie angibt, auf Entwicklungsländer entfällt.²³

76. Aus diesen Feststellungen lässt sich jedenfalls nicht schließen, dass der Beschluss quantitativ hauptsächlich und überwiegend Nicht-Entwicklungsländer betrifft und nur rein zweitrangig und nebensächlich Entwicklungsländer. Auch bei Anwendung der Schwerpunkt-Theorie kommt man im vorliegenden Fall folglich zu dem Ergebnis, dass der angefochtene Beschluss nicht allein auf Art. 181a EG gestützt werden durfte.

77. Meiner Ansicht nach eignet sich ein *rein quantitatives Kriterium* jedoch grundsätzlich nicht, um im Sinne der Schwerpunkt-Rechtsprechung des Gerichtshofs festzustellen, ob ein Rechtsakt schwerpunktmäßig Art. 179 EG

23 — Das Parlament hat in der mündlichen Verhandlung, von Rat und Kommission unbestritten, vorgetragen, dass ungefähr 13 400 Mio. EUR von 27 800 Mio. EUR der Höchstbeträge der Garantie auf Entwicklungsländer entfallen.

oder Art. 181a EG betrifft. Denn es ist bereits unklar, wonach der quantitative Schwerpunkt zu bestimmen ist. Ist dabei auf die Zahl der betroffenen Länder abzustellen? Muss dabei auch die Größe oder Einwohnerzahl der Länder berücksichtigt werden, um festzustellen, ob eine Maßnahme schwerpunktmäßig Entwicklungs- oder Nichtentwicklungsländer betrifft? Richtigerweise dürfte es aber auch nicht nur auf die Zahl der Länder ankommen, sondern auch auf die Höhe der Beträge, die in einem Rechtsakt für die Zusammenarbeit zur Verfügung gestellt werden.

78. Diese Faktoren können unter Umständen und je nach Handhabung und Gewichtung im Ergebnis zu willkürlichen Ergebnissen führen. Es ist daher vor dem Grundsatz der Rechtsicherheit bedenklich, auf einer solchen Grundlage die Wahl der Rechtsgrundlage zu bestimmen. In Konstellationen wie der des vorliegenden Falles kann somit meiner Ansicht nach bereits aus prinzipiellen Gründen kein Schwerpunkt ermittelt werden.

79. Im Ergebnis führen jedoch beide Ansichten zum selben Ergebnis: der angefochtene Beschluss durfte nicht allein auf Art. 181a EG gestützt werden.

80. Daraus folgt, dass, wenn die beiden Komponenten untrennbar miteinander verbunden sind, der Rechtsakt ausnahmsweise auf beide einschlägige Rechtsgrundlagen zu stützen ist, sofern deren Verfahren kompatibel sind.²⁴ Daher bleibt abschließend zu prüfen, ob die Verfahren der Art. 179 und 181a EG kompatibel sind.

E — *Kompatibilität der Verfahren*

81. Der Rückgriff auf eine doppelte Rechtsgrundlage ist ausgeschlossen, wenn sich die für die beiden Rechtsgrundlagen jeweils vorgesehenen Verfahren nicht miteinander vereinbaren lassen und/oder wenn die Verbindung der Rechtsgrundlagen die Rechte des Parlaments beeinträchtigen würde.²⁵ Dies ist im Folgenden zu untersuchen.

82. Im Hinblick auf die Abstimmungsregeln im Rat ist eine Vereinbarkeit der beiden Rechtsgrundlagen ohne Schwierigkeit gegeben, da der Rat sowohl bei Art. 179 EG als auch bei Art. 181a EG mit qualifizierter Mehrheit beschließt.

83. Unterschiede gibt es bei beiden Verfahren allerdings im Hinblick auf die Beteiligung des Parlaments.²⁶ Während Art. 181a EG lediglich die Anhörung des Parlaments vorsieht, übt das Parlament im Rahmen des Art. 179 EG die Gesetzgebungsfunktion im Mitentscheidungsverfahren gemeinsam mit dem Rat aus.

84. Der Gerichtshof war bereits dazu aufgerufen, zu entscheiden, ob Art. 133 Abs. 4 EG, der keinerlei formelles Beteiligungsrecht des Parlaments vorsieht, und Art. 175 Abs. 1 EG, der die Mitentscheidung des Parlaments vorsieht, im Hinblick auf die unterschiedlichen Beteiligungsrechte des Parlaments vereinbar sind.²⁷ Er ist dabei davon ausgegangen, dass auf das kombinierte Verfahren insgesamt das Mitentscheidungsverfahren, d. h. die stärkere Parlamentsbeteiligung, angewandt wird. Die Kompatibilität der beiden Verfahren hat der Gerichtshof mit dem Argument bejaht, dass ein Rückgriff auf diese beiden Rechtsgrundlagen nicht dazu angetan sei, die Rechte des Parlaments zu beeinträchtigen, da der Rückgriff auf Art. 175 EG eine Beteiligung dieses Organs am Erlass des Rechtsakts im Mitentscheidungsverfahren ermögliche. Im Ergebnis hielt der Gerichtshof somit die beiden Verfahren für kompatibel.

85. Für die Frage der Vereinbarkeit der Verfahren im Hinblick auf die jeweilige Ausgestaltung der Parlamentsbeteiligung nimmt

24 — Urteile Kommission/Parlament und Rat (zitiert in Fn. 6, Randnrn. 43 und 57), Kommission/Rat (zitiert in Fn. 6, Randnrn. 36 und 52).

25 — Vgl. Urteil Kommission/Parlament und Rat (zitiert in Fn. 6, Randnr. 57) unter Verweis auf das Urteil Kommission/Rat „Titanoxid“ (zitiert in Fn. 6, Randnrn. 17-21).

26 — Nach dem Vertrag von Lissabon wird sich dieses Problem nicht mehr stellen, weil dann auf beide Artikel dasselbe Verfahren anwendbar sein wird und die Kompatibilität dann problemlos zu bejahen sein wird.

27 — Vergleiche Urteile Kommission/Parlament und Rat (zitiert in Fn. 6, Randnr. 59) und Kommission/Rat (zitiert in Fn. 6, Randnr. 54).

der Gerichtshof in diesen Fällen somit allein die Beteiligungsrechte des Parlaments in den Blick.

86. Ausgehend von dieser Argumentation muss man auch im vorliegenden Fall die Vereinbarkeit der beiden Verfahren bejahen. Wenn — wie vom Gerichtshof bereits entschieden — ein Verfahren, das keinerlei Beteiligung des Parlaments vorsieht, und das Mitentscheidungsverfahren miteinander vereinbar sind, dann muss dies erst Recht gelten für die Vereinbarkeit von „Anhörung“ und „Mitentscheidung“, um die es im vorliegenden Fall geht. Die Art. 179 EG und Art. 181a EG können somit als doppelte Rechtsgrundlage für einen Rechtsakt herangezogen werden.

87. Der Gerichtshof hat jedoch festgestellt, dass eine doppelte Rechtsgrundlage die Ausnahme darstellt, die nur in Frage kommt, wenn zwei gleichwertige Ziele oder Komponenten untrennbar miteinander verbunden sind.²⁸

88. Im Ergebnis bedeutet dies, dass, soweit ein Rechtsakt aufteilbar ist, zwei separate Rechtsakte erlassen werden müssen, so genannte Zwillings-Rechtsakte. Ein Rechtsakt,

der Entwicklungsländer betrifft, ist auf Grundlage des Art. 179 zu erlassen, und ein zweiter Rechtsakt, der die sonstigen Drittländer betrifft, auf der Grundlage von Art. 181a EG. Ist ein Rechtsakt nicht teilbar, ist er sowohl auf Art. 179 EG als auch auf Art. 181a EG zu stützen. Für die Frage, ob ein Rechtsakt teilbar ist, ist dem Gesetzgeber ein Beurteilungsspielraum zuzuerkennen. Im vorliegenden Fall spricht viel dafür, dass der Rechtsakt zumindest in seiner gegenwärtigen Form nicht teilbar ist, da er als Höchstbeträge für die Garantie Globalsummen für die einzelnen Regionen vorsieht, unter die sowohl Entwicklungsländer als auch Nicht-Entwicklungsländer fallen können. Diese Methode, Globalsummen für einzelne Regionen anzugeben und nicht Höchstsummen für jedes Land, gibt der EIB eine größtmögliche Flexibilität bei der Ausübung ihrer Tätigkeiten.

89. Hält man hingegen für die Beurteilung der Frage der Kompatibilität auch die Beteiligungsrechte des Rates für erheblich, wie ich dies in meinen Schlussanträgen in den Rechtssachen Kommission/Parlament und Rat vorgeschlagen habe²⁹, müsste man im vorliegenden Fall die Kompatibilität der Verfahren verneinen. Durch eine Ausdehnung des Mitentscheidungsverfahrens auf die Zusammenarbeit mit Drittländern, für die der Vertrag keine Mitentscheidung des Parlaments vorgesehen hat, würde dem Rat seine in diesem Bereich bestehende alleinige

28 — Vergleiche Urteile Kommission/Parlament und Rat (zitiert in Fn. 6, Randnr. 43) und Kommission/Rat (zitiert in Fn. 6, Randnr. 36).

29 — So meine Schlussanträge vom 26. Mai 2005, Kommission/Parlament und Rat (C-178/03, Slg. 2006, I-107, Nr. 61).

Rechtsetzungsbefugnis genommen, die er dann mit dem Parlament teilen müsste. Ein solches Ergebnis widerspräche der bewussten Festlegung der Mitgliedstaaten zum Rechtsetzungsverfahren. Der streitige Beschluss könnte nach dieser Ansicht also nicht nebeneinander auf die Entwicklungszusammenarbeit und die Zusammenarbeit mit Drittländern gestützt werden.

der angefochtene Beschluss allein auf Art. 179 EG, der das Mitentscheidungsverfahren vorsieht, gestützt werden müssen.

F — Zwischenergebnis

90. Im Fall der Inkompatibilität der Verfahren muss der Rechtsakt nach dieser Ansicht im Ergebnis doch auf eine Rechtsgrundlage gestützt werden, wobei sich dann diejenige Rechtsgrundlage durchsetzen muss, die das Mitentscheidungsverfahren vorsieht, denn im Hinblick auf das Rechtsetzungsverfahren stellt das Mitentscheidungsrecht des Parlaments den Normalfall dar. Im Übrigen entspricht es auch dem Grundsatz der Transparenz (Art. 1 Absatz 2 EU) und dem Demokratieprinzip (Art. 6 Absatz 1 EU), von zwei gleichermaßen in Frage kommenden und gleich stark berührten, aber miteinander unvereinbaren Rechtsgrundlagen im Zweifel diejenige zu wählen, bei deren Anwendung die Beteiligungsrechte des Parlaments am größten sind.

92. Als Zwischenergebnis bleibt festzuhalten, dass, unabhängig davon, ob man von einer Kompatibilität der Verfahren des Art. 179 EG und des Art. 181a EG ausgeht, im Ergebnis der angefochtene Beschluss jedenfalls nicht auf Art. 181a EG als alleiniger Rechtsgrundlage gestützt werden durfte. Er ist daher wegen der Wahl der falschen Rechtsgrundlage für nichtig zu erklären.

V — Aufrechterhaltung der Wirkungen

91. In meinen Schlussanträgen in den Rechtssachen Kommission/Parlament und Rat und Kommission/Rat hatte ich daher die Auffassung vertreten, dass ein Rechtsakt, der sowohl Ziele des Art. 133 EG als auch des Art. 175 EG verfolgt, allein auf Art. 175 EG zu stützen ist.³⁰ Entsprechend hätte vorliegend

93. Das Parlament hat beantragt, die Wirkungen des angefochtenen Beschlusses im Fall seiner Nichtigerklärung bis zum Erlass eines neuen Beschlusses aufrechtzuerhalten. Der Rat und die Kommission unterstützen diesen Antrag des Parlaments.

30 — Kommission/Parlament und Rat (zitiert in Fn. 29, Nr. 64).

94. Nach Art. 231 Abs. 2 EG kann der Gerichtshof, falls er dies für notwendig hält, diejenigen der Wirkungen einer für nichtig erklärten Verordnung bezeichnen, die als fortgeltend zu betrachten sind. Zwar gilt diese Regelung nach ihrem Wortlaut nur für Verordnungen, sie wird vom Gerichtshof jedoch analog auch auf andere Rechtsakte angewandt.³¹

95. Der angefochtene Beschluss ist nach seinem Art. 10 am dritten Tag nach seiner am 30. Dezember 2006 vorgenommenen Veröffentlichung im *Amtsblatt der Europäischen Union* in Kraft getreten. Seit seinem Inkrafttreten ist die EIB im Vertrauen auf die Garantie Verpflichtungen eingegangen. Ein Wegfallen der Garantie für die bereits eingegangenen Finanzierungstätigkeiten der EIB würde eine erhebliche Gefahr für die Bonität der EIB darstellen. Im Hinblick auf bereits eingegangene Verpflichtungen sind somit die Wirkungen des angefochtenen Beschlusses aufrechtzuerhalten.

96. Fraglich ist, ob die Wirkungen des Beschlusses auch für noch nicht beschlossene Projekte weiter gelten sollen. Man könnte hier argumentieren, dass die EIB ihre Bonität dadurch bewahren könnte, dass sie auf die Finanzierung risikobehafteter Projekte verzichtet. Dies würde jedoch zu einer unange-

messenen Lähmung der Tätigkeiten der EIB und damit auch der Verfolgung der auswärtigen Ziele der Gemeinschaft führen.

97. Die Geltung der Garantie ist daher auch für noch nicht vereinbarte EIB-Finanzierungen aufrechtzuerhalten, und zwar für diejenigen EIB-Finanzierungen, die bis zum Erlass eines neuen Beschlusses vereinbart werden, längstens aber bis Ablauf der Frist, die für den Erlass eines neuen Beschlusses angemessen³² ist. Für den Erlass des angefochtenen Beschlusses hat der Gesetzgeber weniger als sechs Monate benötigt. Daher dürfte eine Frist von zwölf Monaten ab dem Ergehen des Urteils für den Erlass eines neuen Beschlusses angemessen sein.

VI — Kosten

98. Nach Art. 69 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da das Parlament die Verurteilung des Rates beantragt hat und dieser mit ihrem Vorbringen unterlegen ist, sind ihm die Kosten aufzuerlegen. Gemäß Art. 69 § 4 der Verfahrensordnung trägt die Kommission ihre eigenen Kosten.

31 — Vgl. zur analogen Anwendung auf Beschlüsse Urteil vom 28. Mai 1998, Parlament/Rat (C-22/96, Slg. 1998, I-3231, Randnr. 42), zur analogen Anwendung auf Entscheidungen vgl. Urteil vom 12. Mai 1998, Vereinigtes Königreich/Kommission (C-106/96, Slg. 1998, I-2729, Randnr. 41).

32 — Vgl. hierzu Urteil vom 1. April 2008, Parlament/Kommission (C-14/06 und C-295/06, Slg. 2008, I-1649, Randnrn. 82 bis 86), Kommission/Parlament und Rat (zitiert in Fußnote 6, Randnrn. 61 bis 65), siehe hierzu auch meine Schlussanträge vom 22. September 2005, Vereinigtes Königreich/Parlament und Rat (C-217/04, Slg. 2006, I-3771, Nrn. 47-50).

VII — Ergebnis

99. Ich schlage dem Gerichtshof daher vor, wie folgt zu entscheiden:

1. Der Beschluss 2006/1016/EG des Rates vom 19. Dezember 2006 über eine Garantieleistung der Gemeinschaft für etwaige Verluste der Europäischen Investitionsbank aus Darlehen und Darlehensgarantien für Vorhaben außerhalb der Gemeinschaft wird für nichtig erklärt.
2. Die Wirkungen des für nichtig erklärten Beschlusses werden aufrechterhalten für EIB-Finanzierungen, die bis zum Inkrafttreten eines auf der zutreffenden Rechtsgrundlage erlassenen Beschlusses, längstens aber bis zum Ende des zwölften Monats nach Ergehen des Urteils, vereinbart wurden.
3. Der Rat der Europäischen Union trägt die Kosten des Verfahrens mit Ausnahme der Kosten der Kommission der Europäischen Gemeinschaften.
4. Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften trägt ihre eigenen Kosten.