



Sammlung der Rechtsprechung

Rechtssache C-263/14

Europäisches Parlament gegen Rat der Europäischen Union

„Nichtigkeitsklage — Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) — Beschluss 2014/198/GASP — Abkommen zwischen der Europäischen Union und der Vereinigten Republik Tansania über die Bedingungen für die Überstellung mutmaßlicher Seeräuber sowie die Übergabe von damit in Verbindung stehenden beschlagnahmten Gütern durch die EU-geführte Seestreitkraft an die Vereinigte Republik Tansania — Wahl der Rechtsgrundlage — Pflicht, das Europäische Parlament in allen Phasen des Verfahrens für die Aushandlung und den Abschluss internationaler Übereinkünfte unverzüglich und umfassend zu unterrichten — Aufrechterhaltung der Wirkungen des Beschlusses im Fall seiner Nichtigkeitsklärung“

Leitsätze – Urteil des Gerichtshofs (Große Kammer) vom 14. Juni 2016

- Europäische Union — Gerichtliche Kontrolle der Rechtmäßigkeit von Handlungen der Organe — Im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik erlassene Rechtsakte — Umfang der Kontrolle — Kontrolle der Wahl der Rechtsgrundlage*
(Art. 40 EUV; Art. 275 Abs. 2 AEUV)
- Handlungen der Organe — Wahl der Rechtsgrundlage — Kriterien — Rechtsakt der Union, der zwei Zielsetzungen hat oder zwei Komponenten umfasst — Abstellen auf die wesentliche oder überwiegende Zielsetzung oder Komponente — Beschluss 2014/198/GASP des Rates über den Abschluss des Abkommens zwischen der Europäischen Union und der Vereinigten Republik Tansania — Ziel, die Überstellung von im Rahmen der Militäroperation der Europäischen Union in Somalia aufgegriffenen Personen an diesen Drittstaat zu ermöglichen — Abschluss allein auf der Grundlage von Art. 37 EUV*
(Art. 37 EUV; Art. 218 Abs. 6 Unterabs. 2 AEUV; Gemeinsame Aktion des Rates 2008/851, Art. 12; Beschluss 2014/198/GASP des Rates)
- Völkerrechtliche Verträge — Übereinkünfte der Union — Verhandlung und Abschluss — Recht des Parlaments auf Information — Umfang — Verträge im Bereich Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik*
(Art. 21 Abs. 3 EUV; Art. 218 Abs. 10 AEUV)
- Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik — Völkerrechtliche Verträge — Abkommen zwischen der Europäischen Union und der Vereinigten Republik Tansania über die Bedingungen für die Überstellung mutmaßlicher Seeräuber sowie die Übergabe von damit in Verbindung stehenden beschlagnahmten Gütern im Rahmen der Militäroperation der Europäischen Union in Somalia —*

Annahme des Beschlusses des Rates über die Unterzeichnung des Abkommens im Namen der Europäischen Union unter Verstoß gegen das Recht des Parlaments auf Information – Unzulässigkeit – Unzulässigkeit – Nichtigerklärung

(Art. 218 Abs. 10 AEUV; Beschluss 2014/198/GASP des Rates)

1. Bei Rechtsakten, die gestützt auf eine Vorschrift im Zusammenhang mit der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik angenommen werden, ist es Sache des Gerichtshofs, gemäß Art. 275 Abs. 2 erster Satzteil AEUV und Art. 40 EUV insbesondere zu kontrollieren, dass die Durchführung dieser Politik die Anwendung der Verfahren und den jeweiligen Umfang der Befugnisse der Organe, die in den Verträgen für die Ausübung der im AEU-Vertrag aufgeführten Zuständigkeiten der Union vorgesehen sind, unberührt lässt. Die Wahl der geeigneten Rechtsgrundlage für einen Rechtsakt der Union hat verfassungsrechtliche Bedeutung, und der Rückgriff auf eine falsche Rechtsgrundlage könnte einen solchen Rechtsakt nichtig machen, insbesondere, wenn die zutreffende Rechtsgrundlage ein anderes Annahmeverfahren als das tatsächlich gewählte vorsieht.

(vgl. Rn. 42)

2. Die Wahl der Rechtsgrundlage für einen Rechtsakt der Union, einschließlich der im Hinblick auf den Abschluss eines völkerrechtlichen Vertrags gewählten muss sich auf objektive, gerichtlich nachprüfbare Umstände gründen, zu denen das Ziel und der Inhalt des Rechtsakts gehören. Ergibt die Prüfung eines Rechtsakts, dass er zwei Zielsetzungen hat oder zwei Komponenten umfasst, und lässt sich eine von ihnen als die hauptsächliche ausmachen, während die andere nur nebensächliche Bedeutung hat, so ist der Rechtsakt auf nur eine Rechtsgrundlage zu stützen, und zwar auf diejenige, die die hauptsächliche oder überwiegende Zielsetzung oder Komponente erfordert. Verfolgt eine Maßnahme dagegen mehrere Zielsetzungen zugleich oder umfasst sie mehrere Komponenten, die untrennbar miteinander verbunden sind, ohne dass die eine gegenüber der anderen nebensächlich ist, so dass verschiedene Vertragsbestimmungen anwendbar sind, muss eine solche Maßnahme ausnahmsweise auf die entsprechenden verschiedenen Rechtsgrundlagen gestützt werden.

Das Abkommen zwischen der Europäischen Union und der Vereinigten Republik Tansania über die Bedingungen für die Überstellung mutmaßlicher Seeräuber sowie die Übergabe von damit in Verbindung stehenden beschlagnahmten Gütern durch die EU-geführte Seestreitkraft (EUNAVFOR) wurde gemäß Art. 12 der Gemeinsamen Aktion 2008/851 über die Militäroperation der Europäischen Union als Beitrag zur Abschreckung, Verhütung und Bekämpfung von seeräuberischen Handlungen und bewaffneten Raubüberfällen vor der Küste Somalias abgeschlossen, die unter die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) fällt, um im Rahmen der im Rahmen der EU-Militäroperation in Somalia (Atalanta) die Überstellung von Personen, die von der EUNAVFOR aufgegriffen und festgenommen wurden sowie die Übergabe von beschlagnahmten Gütern an einen Drittstaat, der seine gerichtliche Zuständigkeit in Bezug auf diese Personen und Güter wahrnehmen möchte. Dieses Abkommen steht in unmittelbarem Zusammenhang mit der Operation Atalanta, und zwar derart, dass es ohne diese Operation gegenstandslos wäre. Da das Abkommen zwischen der Europäischen Union und der Vereinigten Republik Tansania im Verhältnis zu der Aktion der EUNAVFOR nur nebensächlich ist, verliert es seine Bedeutung, sobald diese Streitkraft ihre Tätigkeiten einstellt. In dieser Hinsicht können die von dieser Seestreitkraft durchgeführten Aktionen den von Justiz- oder Polizeibehörden der Mitgliedstaaten durchgeführten Aktionen nicht gleichgestellt werden, da die genannten Aktionen ausschließlich im Rahmen einer spezifischen Operation der GASP laufen, mit deren Durchführung sie untrennbar verbunden sind. Da dieses Abkommen überwiegend unter die GASP und nicht unter die justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen oder die polizeiliche Zusammenarbeit fällt, konnte der Beschluss der Union über die Unterzeichnung und den Abschluss dieses Abkommens rechtswirksam allein auf Art. 37 EUV gestützt werden. Demzufolge wurde er zu Recht nach dem Verfahren des Art. 218 Abs. 6 Unterabs. 2 erster Satzteil AEUV angenommen.

(vgl. Rn. 43, 44, 48, 51, 53, 55)

3. Die nach Art. 218 Abs. 10 AEUV vorgesehene Verpflichtung, wonach das Parlament bei der Verhandlung und dem Abschluss internationaler Übereinkünfte in allen Phasen des Verfahrens unverzüglich und umfassend zu unterrichten ist, gilt für jedes Verfahren zum Abschluss einer internationalen Übereinkunft, einschließlich der Übereinkünfte, die ausschließlich die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) betreffen. Um den Erfordernissen der Klarheit, der Kohärenz und der Rationalisierung zu genügen, sieht Art. 218 AEUV für die Aushandlung und den Abschluss internationaler Übereinkünfte durch die Union in allen ihren Tätigkeitsbereichen, einschließlich der GASP, die im Gegensatz zu anderen Bereichen keinem besonderen Verfahren unterliegt, ein einheitliches Verfahren von allgemeiner Geltung vor.

Die dem Parlament im Bereich der GASP übertragene Rolle bleibt zwar begrenzt, da es von dem Verfahren der Aushandlung und des Abschlusses einer Übereinkunft, die ausschließlich die GASP betrifft, ausgeschlossen ist, doch kann daraus nicht abgeleitet werden, dass ihm jedes Informationsrecht in Bezug auf diese Politik der Union verwehrt ist. Diesbezüglich spiegelt die Beteiligung des Parlaments am Entscheidungsprozess auf Unionsebene ein grundlegendes demokratisches Prinzip wider, wonach die Völker durch eine Versammlung ihrer Vertreter an der Ausübung hoheitlicher Gewalt teilhaben. Das nach Art. 218 Abs. 10 AEUV vorgesehene Informationserfordernis ist bei dem Verfahren zur Aushandlung und zum Abschluss internationaler Übereinkünfte Ausdruck dieses demokratischen Grundsatzes, auf dem die Union beruht.

Dieses Erfordernis der Unterrichtung soll insbesondere sicherstellen, dass das Parlament eine demokratische Kontrolle über das Außenhandeln der Union ausüben und – spezifischer – überprüfen kann, dass seine Befugnisse bei der Wahl der Rechtsgrundlage eines Beschlusses über den Abschluss einer Übereinkunft gewahrt worden sind. In dieser Hinsicht soll das Erfordernis, das Parlament umfassend und unverzüglich zu unterrichten, es diesem zwar nicht ermöglichen, an der Aushandlung und dem Abschluss internationaler Übereinkünfte auf dem Gebiet der GASP teilzunehmen, doch kann das Parlament aufgrund dieses Erfordernisses nicht nur prüfen, ob die im Rahmen dieser Politik angenommenen Maßnahmen auf einer geeigneten Rechtsgrundlage beruhen, sondern auch seine eigenen Befugnisse in voller Kenntnis des gesamten jeweiligen auswärtigen Handelns der Union ausüben. Da die Union nämlich gemäß Art. 21 Abs. 3 EUV auf die Kohärenz zwischen den einzelnen Bereichen ihres auswärtigen Handelns achten muss, trägt die Informationspflicht, die den anderen Organen gegenüber dem Parlament gemäß Art. 218 Abs. 10 AEUV obliegt, dazu bei, dass die Einheitlichkeit und die Kohärenz dieses Handelns gewährleistet sind.

(vgl. Rn. 68-72)

4. Ein Beschluss über die Unterzeichnung und den Abschluss eines Abkommens zwischen der Europäischen Union und einem Drittstaat der unter die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) fällt, der angenommen wurde, ohne dass das Parlament gemäß Art. 218 Abs. 10 AEUV in allen Phasen des Verfahrens unverzüglich und umfassend unterrichtet worden ist, und ohne dass es in der Lage war, das ihm durch die Verträge im Bereich der GASP eingeräumte Informationsrecht auszuüben und gegebenenfalls seinen Standpunkt in Bezug insbesondere auf die richtige Rechtsgrundlage geltend zu machen, auf die der in Rede stehende Rechtsakt zu stützen ist, ist für nichtig zu erklären. Der Verstoß gegen dieses Erfordernis der Unterrichtung beeinträchtigt daher die Bedingungen, unter denen das Parlament seine Funktionen auf dem Gebiet der GASP ausübt, und stellt folglich einen Verstoß gegen eine wesentliche Formvorschrift dar.

Diesbezüglich muss zwar das Parlament gemäß Art. 218 Abs. 10 AEUV in allen Phasen des in Art. 218 vorgesehenen Verfahrens unterrichtet werden, doch bedeutet der Umstand, dass seine Beteiligung an der Aushandlung und dem Abschluss von Übereinkünften, die sich ausschließlich auf die GASP beziehen, ausdrücklich ausgeschlossen ist, dass dieses Informationserfordernis nicht diejenigen Phasen umfasst, die zu einem Vorbereitungsprozess innerhalb des Rates gehören. Gleichwohl darf sich das Erfordernis, das Parlament zu informieren, nicht allein auf die Etappen des Verfahrens beschränken, sondern muss auch Zwischenergebnisse der Verhandlungen einschließen. Aufgrund dieses

Informationserfordernisses muss der Rat dem Parlament den von den für die Verhandlungen zuständigen Referenten für Außenbeziehungen des Rates erstellten Entwurf des Abkommens und des Beschlusses jeweils im Wortlaut übermitteln, soweit diese Entwurfstexte den Behörden des betreffenden Drittstaats im Hinblick auf den Abschluss des Abkommens übermittelt worden sind. Da eine Ausübung des Kontrollrechts des Parlaments nur im Hinblick auf den Inhalt des geplanten Abkommens selbst und nicht des Inhalts anderer Abkommen in Betracht kommt, die gegebenenfalls ähnliche Merkmale aufweisen, ist das Bestehen von mit anderen Staaten geschlossenen Abkommen, von denen das Parlament Kenntnis haben könnte, in diesem Zusammenhang im Übrigen unerheblich.

(vgl. Rn. 77, 78, 84)