

URTEIL DES GERICHTSHOFES
3. Dezember 1996 *

In der Rechtssache C-268/94

Portugiesische Republik, vertreten durch Professor João Mota de Campos, Luis Fernandes, Direktor des Juristischen Dienstes der Generaldirektion für Gemeinschaftsangelegenheiten des Außenministeriums, und Maria Luisa Duarte, Rechtsberaterin in demselben Dienst, als Bevollmächtigte, Zustellungsanschrift: Botschaft der Portugiesischen Republik, 33, allée Scheffer, Luxemburg,

Klägerin,

unterstützt durch

Griechische Republik, vertreten durch Aikaterini Samoni-Rantou, stellvertretende Sonderrechtsberaterin in der Spezialabteilung des Außenministeriums für Rechtsfragen der Europäischen Gemeinschaften, und Georgios Karipsiadis, besonderer wissenschaftlicher Mitarbeiter in derselben Abteilung, als Bevollmächtigte, Zustellungsanschrift: Botschaft der Griechischen Republik, 117, Val Sainte-Croix, Luxemburg,

Streithelferin,

gegen

Rat der Europäischen Union, vertreten durch Jorge Monteiro und António Tanca, Juristischer Dienst, als Bevollmächtigte, Zustellungsbevollmächtigter: Bruno Eynard, Leiter der Direktion für Rechtsfragen der Europäischen Investitionsbank, 100, boulevard Konrad Adenauer, Luxemburg,

Beklagter,

* Verfahrenssprache: Portugiesisch.

unterstützt durch

Königreich Dänemark, vertreten durch Peter Biering, Rechtsberater im Ministerium für Auswärtige Angelegenheiten, als Bevollmächtigten, Zustellungsanschrift: Botschaft des Königreichs Dänemark, 4, boulevard Royal, Luxemburg,

Vereinigtes Königreich Großbritannien und Nordirland, vertreten durch Lindsey Nicoll, Treasury Solicitor's Department, als Bevollmächtigte, Zustellungsanschrift: Botschaft des Vereinigten Königreichs, 14, boulevard Roosevelt, Luxemburg,

und

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch Claire Bury und Ana Maria Alves Vieira, Juristischer Dienst, als Bevollmächtigte, Zustellungsbevollmächtigter: Carlos Gómez de la Cruz, Juristischer Dienst, Centre Wagner, Luxemburg-Kirchberg,

Streithelfer,

wegen Nichtigerklärung des Beschlusses 94/578/EG des Rates vom 18. Juli 1994 über den Abschluß des Kooperationsabkommens zwischen der Europäischen Gemeinschaft und der Republik Indien über Partnerschaft und Entwicklung (ABl. L 223, S. 23)

erläßt

I - 6208

DER GERICHTSHOF

unter Mitwirkung des Präsidenten G. C. Rodríguez Iglesias, der Kammerpräsidenten G. F. Mancini, J. C. Moithinho de Almeida, J. L. Murray und L. Sevón (Berichterstatter), der Richter C. N. Kakouris, P. J. G. Kapteyn, C. Gulmann, D. A. O. Edward, J. P. Puissochet, G. Hirsch, P. Jann und M. Wathelet,

Generalanwalt: A. La Pergola
Kanzler: H. von Holstein, Hilfskanzler

aufgrund des Sitzungsberichts,

nach Anhörung der Parteien in der Sitzung vom 5. März 1996, in der die Portugiesische Republik durch Professor João de Campos und Luis Fernandes, die Griechische Republik durch Aikaterini Samoni-Rantou und Georgios Karipsiadis, der Rat durch Ramón Torrent, Direktor des Juristischen Dienstes, als Bevollmächtigten, sowie António Tanca und Isabel Lopes-Cardoso, Juristischer Dienst, als Bevollmächtigte, das Königreich Dänemark durch Peter Biering und die Kommission durch Claire Bury und Ana Maria Alves Vieira vertreten waren,

nach Anhörung der Schlußanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 23. Mai 1996,

folgendes

Urteil

- 1 Die Portugiesische Republik hat mit Klageschrift, die am 26. September 1994 bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen ist, gemäß Artikel 173 EG-Vertrag die Nichtigserklärung des Beschlusses 94/578/EG des Rates vom 18. Juli 1994 über den Abschluß des Kooperationsabkommens zwischen der Europäischen Gemeinschaft und der Republik Indien über Partnerschaft und Entwicklung (ABl. L 223, S. 23; im folgenden: streitiger Beschluß) beantragt.

- 2 Der streitige Beschluß ist auf die Artikel 113 und 130y in Verbindung mit Artikel 228 Absatz 2 Satz 1 und Absatz 3 Unterabsatz 1 EG-Vertrag gestützt.
- 3 Der streitige Beschluß wurde vom Rat nach Anhörung des Europäischen Parlaments mit qualifizierter Mehrheit erlassen. In der Sitzung, in der er angenommen wurde, gab die Portugiesische Republik die Erklärung zu Protokoll, daß sie mit der Wahl der Rechtsgrundlage nicht einverstanden sei.
- 4 Das Kooperationsabkommen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und der Republik Indien über Partnerschaft und Entwicklung (im folgenden: Abkommen) trat am 1. August 1994 in Kraft (ABl. L 223, S. 35).
- 5 Artikel 1 Absatz 1 des Abkommens lautet: „Die Achtung der Menschenrechte und der demokratischen Grundsätze ist die Grundlage der Zusammenarbeit zwischen den Vertragsparteien und der Bestimmungen dieses Abkommens sowie wesentlicher Bestandteil des Abkommens.“
- 6 Artikel 1 Absatz 2 Unterabsatz 1 des Abkommens bestimmt: „Das Hauptziel dieses Abkommens ist es, durch Dialog und Partnerschaft die verschiedenen Aspekte der Zusammenarbeit zwischen den Vertragsparteien auszubauen und weiterzuentwickeln, um zu engeren und qualitativ verbesserten Beziehungen zu gelangen.“ In Artikel 1 Absatz 2 Unterabsatz 2 werden die Bereiche genannt, auf die sich diese Zusammenarbeit konzentriert.
- 7 Artikel 2 des Abkommens sieht vor, daß die Gemeinschaft und Indien einander in ihren Handelsbeziehungen die Meistbegünstigung gewähren.

- 8 Artikel 3 enthält Vorschriften über den Handel und die handelspolitische Zusammenarbeit. Artikel 4 betrifft die wirtschaftliche Zusammenarbeit.
- 9 In den Artikeln 5 bis 19 des Abkommens werden die übrigen Bereiche der Zusammenarbeit aufgeführt, darunter die Energie (Artikel 7), das geistige Eigentum (Artikel 10), der Fremdenverkehr (Artikel 13), die Information und die Kultur (Artikel 15) sowie die Bekämpfung des Drogenmißbrauchs (Artikel 19). Diese Artikel lauten:

„Artikel 7 Energie

Die Vertragsparteien anerkennen die Bedeutung des Energiesektors für die wirtschaftliche und soziale Entwicklung und verpflichten sich, die Zusammenarbeit insbesondere bei der Erzeugung, der Einsparung und der effizienten Nutzung von Energie zu verbessern. Dies schließt die Planung im Energiebereich, alternative Energie einschließlich der Sonnenenergie und die Berücksichtigung der Auswirkungen auf die Umwelt ein.“

„Artikel 10 Geistiges Eigentum

Die Vertragsparteien verpflichten sich, soweit ihre Rechtsvorschriften und Politiken dies zulassen, die Rechte des geistigen Eigentums, einschließlich der Patente, der Markenzeichen und Dienstleistungsmarken, des Urheberrechts und der verwandten Schutzrechte, der geographischen Bezeichnungen (einschließlich der Herkunftszeichen), der Gebrauchsmuster und der Topographien integrierter Schaltkreise, angemessen und wirksam zu schützen und, wo wünschenswert, diesen Schutz zu verstärken. Sie verpflichten sich ebenfalls, soweit möglich, den Zugang zu den Datenbanken der Organisationen für geistiges Eigentum zu erleichtern.“

„Artikel 13 Fremdenverkehr

Die Vertragsparteien kommen überein, zur Zusammenarbeit im Fremdenverkehr beizutragen, indem sie unter anderem folgende Maßnahmen durchführen:

- a) Informationsaustausch und Durchführung von Studien;
- b) Ausbildungsprogramme;
- c) Förderung von Investitionen und Joint-ventures.“

„Artikel 15 Information und Kultur

Die Vertragsparteien arbeiten auf den Gebieten Information und Kultur zusammen, um zu einem besseren gegenseitigen Verständnis zu gelangen und um die kulturellen Bindungen zwischen den beiden Regionen zu stärken. Diese Zusammenarbeit kann folgendes umfassen:

- a) einen Informationsaustausch über Angelegenheiten von kulturellem Interesse;
- b) Vorstudien und technische Hilfe bei der Erhaltung des Kulturerbes;
- c) eine Zusammenarbeit im Bereich der Medien und der audiovisuellen Dokumentation;
- d) die Organisation von kulturellen Veranstaltungen und Kulturaustausch.“

„Artikel 19 Bekämpfung des Drogenmißbrauchs

(1) Die Vertragsparteien bekräftigen ihre Entschlossenheit, im Rahmen ihrer Zuständigkeiten und unter Berücksichtigung der einschlägigen Arbeiten internationaler Organisationen die Wirksamkeit der Politiken und Maßnahmen zu erhöhen, um die Lieferung und Verteilung von Betäubungsmitteln und psychotropen Substanzen zu bekämpfen sowie dem Drogenmißbrauch vorzubeugen und ihn zu verringern.

(2) Die Zusammenarbeit zwischen den Vertragsparteien umfaßt:

a) die Ausbildung, Bildung, Gesundheitsförderung und Rehabilitation Süchtiger, einschließlich Projekten zur Wiedereingliederung Süchtiger in ihr berufliches und soziales Umfeld;

b) Maßnahmen zur Förderung alternativer Erwerbsmöglichkeiten;

c) die technische, finanzielle und administrative Hilfe bei der Überwachung des Handels mit Ausgangsstoffen sowie bei der Vorbeugung, Behandlung und Verringerung des Drogenmißbrauchs;

d) den Austausch aller relevanten Informationen, einschließlich Informationen über die Geldwäsche.“

10 Artikel 24 Absatz 1 des Abkommens bestimmt, daß die Vertragsparteien das Abkommen einvernehmlich ausdehnen können, um das Niveau der Zusammenarbeit zu erhöhen, und daß sie es um Abkommen über besondere Sektoren oder Tätigkeiten ergänzen können. Nach Absatz 2 dieser Bestimmung kann jede Vertragspartei im Rahmen des Abkommens unter Berücksichtigung der bei seiner Anwendung gewonnenen Erfahrungen Vorschläge für die Ausdehnung des Bereichs der Zusammenarbeit unterbreiten.

- 11 Nach Artikel 25 des Abkommens berühren — unbeschadet der einschlägigen Bestimmungen der Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften — weder das Abkommen noch die aufgrund des Abkommens getroffenen Maßnahmen die Befugnisse der Mitgliedstaaten, mit Indien im Rahmen der wirtschaftlichen Zusammenarbeit bilaterale Maßnahmen durchzuführen oder neue Abkommen über wirtschaftliche Zusammenarbeit zu schließen.
- 12 Der Präsident des Gerichtshofes hat durch Beschluß vom 14. Februar 1995 die Griechische Republik als Streithelferin zur Unterstützung der Anträge der Portugiesischen Republik und durch drei Beschlüsse vom 14. März 1995 das Königreich Dänemark, das Vereinigte Königreich und die Kommission als Streithelfer zur Unterstützung der Anträge des Rates zugelassen. Das Vereinigte Königreich hat dem Gerichtshof allerdings mit Schreiben vom 7. Juni 1995 mitgeteilt, daß es nicht beabsichtige, sich schriftlich zu äußern.
- 13 Die portugiesische Regierung macht mit ihrer Klage geltend, die Begründung der Zuständigkeit der Gemeinschaft und das entsprechende Verfahren, in dem die Gemeinschaft das Abkommen abgeschlossen habe, seien rechtswidrig. Die in dem streitigen Beschluß genannte Rechtsgrundlage verleihe der Gemeinschaft nämlich nicht die notwendigen Befugnisse für den Abschluß dieses Abkommens, was zum einen dessen Bestimmung über die Menschenrechte und zum anderen die Bestimmungen über bestimmte besondere Bereiche der Zusammenarbeit angehe. Vielmehr hätte das Abkommen auch auf Artikel 235 EG-Vertrag gestützt und alle Mitgliedstaaten hätten an seinem Abschluß beteiligt werden müssen.

Zur Achtung der Menschenrechte und der demokratischen Grundsätze

- 14 Zunächst ist das Vorbringen der portugiesischen Regierung zu prüfen, Artikel 1 Absatz 1 des Abkommens hätte des Rückgriffs auf Artikel 235 EG-Vertrag als Rechtsgrundlage des streitigen Beschlusses bedurft.

- 15 Dazu weist die portugiesische Regierung zunächst darauf hin, daß in den vor Inkrafttreten des Vertrages über die Europäische Union geschlossenen Kooperationsabkommen Artikel 235 EWG-Vertrag der Gemeinschaft die geeignete Rechtsgrundlage für die Aufnahme einer die Menschenrechte betreffenden Bestimmung geboten habe.
- 16 Auch gestatte der Umstand, daß die Grundrechte als allgemeine Grundsätze in der Gemeinschaftsrechtsordnung verbindlich seien, nicht den Schluß, daß die Gemeinschaft für den Erlaß von — internen oder externen — Vorschriften in diesem Bereich zuständig sei. Außerdem hätten die Hinweise auf die Grundrechte in der Präambel der Einheitlichen Europäischen Akte sowie in der Präambel und in bestimmten Artikeln des Vertrages über die Europäische Union programmatischen Charakter; sie bezeichneten ein allgemeines Ziel, verliehen der Gemeinschaft jedoch keine spezifischen Befugnisse.
- 17 Auch Artikel 130u Absatz 2 EG-Vertrag bezeichne lediglich ein allgemeines Ziel. Artikel 130y sei deshalb nur insoweit eine ausreichende Rechtsgrundlage für den Abschluß eines Kooperationsabkommens, als dieses die Achtung der Menschenrechte lediglich als allgemeines Ziel vorsehe. Das mit der Republik Indien geschlossene Abkommen gehe jedoch weiter, da es in Artikel 1 Absatz 1 heiße, daß die „Achtung der Menschenrechte ... wesentlicher Bestandteil“ dieses Abkommens sei. Das Abkommen mache die Konsequenzen dieser besonderen Qualifizierung nicht deutlich; diese setze jedoch voraus, daß die Kommission auf bestimmte Aktionsmittel zurückgreifen könne, die ihre Grundlage nur in Artikel 235 EG-Vertrag haben könnten.
- 18 Der Rat, der von der dänischen Regierung und der Kommission unterstützt wird, vertritt die Auffassung, daß Artikel 1 Absatz 1 des Abkommens eine Folge des in Artikel 130u Absatz 2 enthaltenen Gebotes darstelle. Da dieses Gebot ein wesentlicher Aspekt der Entwicklungspolitik sei, müsse es folgerichtig in dem Abkommen erwähnt werden.

- 19 Außerdem weisen der Rat und seine Streithelfer darauf hin, daß eine derartige Bestimmung in einem Kooperationsabkommen es der Gemeinschaft ermögliche, im Fall einer erheblichen Verletzung der Menschenrechte durch die andere Vertragspartei das Abkommen wegen Verletzung einer wesentlichen Bestimmung zu suspendieren. Sie nehmen insoweit auf Artikel 60 des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge Bezug.
- 20 Die dänische Regierung fügt hinzu, Artikel 235 wäre in der Tat die richtige Rechtsgrundlage, wenn die Gemeinschaft beschlösse, ein besonderes Abkommen mit einem Drittstaat zu schließen, dessen Hauptziel der Schutz der Menschenrechte wäre. Das mit der Republik Indien geschlossene Abkommen habe jedoch nicht dieses Ziel. Artikel 1 Absatz 1 sei nämlich nur zu dem Zweck in das Abkommen aufgenommen worden, die Anwendung der anderen Bestimmungen des Abkommens zu ermöglichen.
- 21 Vorab ist darauf hinzuweisen, daß nach ständiger Rechtsprechung der Rückgriff auf Artikel 235 EG-Vertrag als Rechtsgrundlage eines Rechtsakts nur gerechtfertigt ist, wenn keine andere Vertragsbestimmung den Gemeinschaftsorganen die zum Erlaß dieses Rechtsakts erforderliche Befugnis verleiht (vgl. insbesondere Urteile vom 26. März 1987 in der Rechtssache 45/86, Kommission/Rat, Slg. 1987, 1493, Randnr. 13, und vom 26. März 1996 in der Rechtssache C-271/94, Parlament/Rat, Slg. 1996, I-1689, Randnr. 13).
- 22 Im Rahmen des Zuständigkeitssystems der Gemeinschaft muß sich die Wahl der Rechtsgrundlage eines Rechtsakts auf objektive, gerichtlich nachprüfbare Umstände gründen. Zu diesen Umständen gehören insbesondere das Ziel und der Inhalt des Rechtsakts (vgl. insbesondere Urteile vom 11. Juni 1991 in der Rechtssache C-300/89, Kommission/Rat, Slg. 1991, I-2867, Randnr. 10, und Urteil vom 12. November 1996 in der Rechtssache C-84/94, Vereinigtes Königreich/Rat (Slg. 1996, I-5755, Randnr. 25).
- 23 Nach Artikel 130u Absatz 2 EG-Vertrag trägt die „Politik der Gemeinschaft ... dazu bei, das allgemeine Ziel einer Fortentwicklung und Festigung der Demokratie und des Rechtsstaats sowie das Ziel der Wahrung der Menschenrechte und Grund-

freiheiten zu verfolgen“; er schreibt damit vor, daß die Gemeinschaft beim Erlaß von Maßnahmen im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit das Ziel der Achtung der Menschenrechte berücksichtigen muß.

- 24 Aus Artikel 1 Absatz 1 des Abkommens, wonach die Achtung der Menschenrechte und der demokratischen Grundsätze „wesentlicher Bestandteil“ des Abkommens ist, allein läßt sich nicht herleiten, daß das Abkommen über das in Artikel 130u Absatz 2 EG-Vertrag genannte Ziel hinausgeht. Denn schon der Wortlaut dieser letztgenannten Bestimmung zeigt die Bedeutung, die der Achtung der Menschenrechte und der demokratischen Grundsätze beizumessen ist. Daraus ergibt sich namentlich, daß die Politik der Entwicklungszusammenarbeit diesen entsprechen muß.
- 25 Im übrigen wurde, wie der Generalanwalt in Nummer 27 seiner Schlußanträge ausgeführt hat, in verschiedenen, bereits vor Inkrafttreten des Vertrages über die Europäische Union und somit des Titels XVII des EG-Vertrags erstellten Erklärungen und Dokumenten der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaftsorgane die Bedeutung der Menschenrechte im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit hervorgehoben.
- 26 Zum Vorbringen der portugiesischen Regierung, die Qualifizierung der Achtung der Menschenrechte als wesentlicher Bestandteil der Zusammenarbeit setze bestimmte Aktionsmittel voraus, ist erstens festzustellen, daß die Anpassung der Kooperationspolitik an die Wahrung der Menschenrechte notwendig die Schaffung eines gewissen Unterordnungsverhältnisses zwischen beiden erforderlich macht.
- 27 Eine Bestimmung wie Artikel 1 Absatz 1 des Abkommens kann ein wichtiger Faktor bei der Ausübung des Rechts sein, nach internationalem Recht die Suspendierung oder Beendigung eines Abkommens über die Entwicklungszusammenarbeit zu erreichen, wenn der Drittstaat die Menschenrechte nicht gewahrt hat.

- 28 Zweitens ist festzustellen, daß Artikel 1 des Abkommens mit der Überschrift „Grundlage und Ziele“ sowie der Wortlaut von Absatz 1 dieses Artikels bestätigen, daß das Abkommen die Frage der Achtung der Menschenrechte und der demokratischen Grundsätze nicht als einen besonderen Bereich der Zusammenarbeit vorsieht.
- 29 Somit konnte der streitige Beschluß, was Artikel 1 Absatz 1 des Abkommens angeht, rechtswirksam auf Artikel 130y gestützt werden.

Zu den Bestimmungen des Abkommens über die besonderen Bereiche der Zusammenarbeit

- 30 Die portugiesische Regierung trägt vor, einige Bestimmungen des Abkommens über die besonderen Bereiche, die Gegenstand der Zusammenarbeit seien, hätten eine solche Tragweite, daß die Rechtsgrundlage des streitigen Beschlusses nicht ausreiche.
- 31 Bei der Auslegung der Vorschriften des Titels XVII des EG-Vertrags mit der Überschrift „Entwicklungszusammenarbeit“ müsse namentlich dem Umstand Rechnung getragen werden, daß die Zuständigkeiten der Gemeinschaft und die der Mitgliedstaaten im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit einander ergänzten. Ein Kooperationsabkommen dürfe unabhängig von seinem konkreten sachlichen Anwendungsbereich und der Natur der in ihm vorgesehenen vertraglichen Verpflichtungen nicht ausschließlich auf Artikel 130y gestützt werden. Dieser Artikel stelle eine angemessene und ausreichende Grundlage nur für die Kooperationsabkommen dar, deren Bestimmungen sich in den ausdrücklich oder stillschweigend festgelegten Grenzen der Befugnisse der Gemeinschaft hielten. Folglich mache der Abschluß eines Kooperationsabkommens die Beteiligung der Mitgliedstaaten erforderlich, wenn dieses sich auf einen Bereich erstreckte, der in die eigene Zuständigkeit der Mitgliedstaaten falle. Hier sei dies bei den Bestimmungen über das geistige Eigentum und den Kampf gegen den Drogenmißbrauch der Fall. In der mündlichen Verhandlung hat die portugiesische Regierung ausgeführt, daß auch die Zusammenarbeit in den Bereichen Fremdenverkehr und Kultur die Beteiligung der Mitgliedstaaten am Abschluß des Abkommens notwendig machten.

- 32 Nach Auffassung der portugiesischen Regierung erfordert die Bestimmung des Abkommens über die Energie den Rückgriff auf Artikel 235 des Vertrages, da dieser Bereich zu den Zielen der Gemeinschaft gehöre, der EG-Vertrag jedoch keine besondere Vorschrift über die Aktionsmittel enthalte.
- 33 Der Rat ist dagegen der Auffassung, er habe die Rechtsprechung des Gerichtshofes beachtet, nach der Bestimmungen, die gegenüber dem Hauptziel des Rechtsakts, zu dem sie gehörten, den Charakter von Nebenbestimmungen hätten, auf die dieses Ziel betreffende Vorschrift oder betreffenden Vorschriften gestützt werden müßten und keiner gesonderten Rechtsgrundlage bedürften. Im vorliegenden Fall begründe nur der handelspolitische Aspekt des Abkommens Verpflichtungen, deren Umfang und Rolle im Aufbau des Abkommens den Rückgriff auf eine besondere Rechtsgrundlage, nämlich Artikel 113, erforderlich machten.
- 34 Die Kommission unterstützt das Vorbringen des Rates und führt aus, die Zuständigkeit der Gemeinschaft im Bereich der Politik der Entwicklungszusammenarbeit hinsichtlich der auswärtigen Beziehungen ergebe sich eher aus Artikel 130w als aus Artikel 130y.
- 35 Das Vorbringen der portugiesischen Regierung wirft die Frage auf, ob ein Abkommen zwischen der Gemeinschaft und einem Drittland, das auf der Grundlage des Artikels 130y genehmigt wurde, Bestimmungen über besondere Bereiche enthalten darf, ohne daß es auf andere Rechtsgrundlagen gestützt zu werden braucht oder die Beteiligung der Mitgliedstaaten am Abschluß des Abkommens erforderlich ist.
- 36 Aus Titel XVII des Vertrages, namentlich den Artikeln 130u Absatz 1, 130w Absatz 1, 130x und 130y ergibt sich, daß die Gemeinschaft eine besondere Zuständigkeit für den Abschluß von Abkommen mit Drittländern im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit besitzt und daß diese Zuständigkeit nicht ausschließlich ist, sondern die der Mitgliedstaaten ergänzt.

- 37 Nur ein Abkommen, das die in Artikel 130u genannten Ziele verfolgt, kann als Abkommen im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit im Sinne des Artikels 130y des Vertrages angesehen werden. Aus Absatz 1 ergibt sich jedoch namentlich, daß diese Ziele weitgefaßt sind in dem Sinne, daß die zu ihrer Verfolgung notwendigen Maßnahmen verschiedene besondere Bereiche betreffen können. Dies gilt namentlich für ein Abkommen, das den Rahmen für diese Zusammenarbeit absteckt.
- 38 Unter diesen Umständen käme es in der Praxis einer Aushöhlung der Zuständigkeit und des Verfahrens, die in Artikel 130y vorgesehen sind, gleich, wollte man verlangen, daß ein Abkommen im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit zwischen der Gemeinschaft und einem Drittland immer dann, wenn es einen besonderen Bereich berührt, zusätzlich auf eine andere Vorschrift als Artikel 130y gestützt und eventuell auch von den Mitgliedstaaten abgeschlossen werden müßte.
- 39 Folglich ändert die Aufnahme von Klauseln, die verschiedene besondere Bereiche betreffen, in ein Abkommen über die Entwicklungszusammenarbeit, dessen rechtliche Einordnung nicht; diese hat in Ansehung seines wesentlichen Gegenstands zu erfolgen und nicht anhand einzelner Bestimmungen, sofern diese Bestimmungen in den genannten besonderen Bereichen nicht Verpflichtungen von solcher Tragweite mit sich bringen, daß diese Verpflichtungen in Wirklichkeit anderen Zielen dienen als der Entwicklungszusammenarbeit (vgl. in diesem Sinne namentlich Gutachten 1/78 vom 4. Oktober 1979, Slg. 1979, 2871, Randnr. 56).
- 40 Anhand dieser Erwägungen sind im vorliegenden Fall zunächst die Ziele des Abkommens sowie die allgemeine Systematik der fraglichen Bestimmungen zu untersuchen.
- 41 Nach Artikel 1 Absatz 2 Unterabsatz 1 ist es das Hauptziel des Abkommens, die verschiedenen Aspekte der Zusammenarbeit zwischen den Vertragsparteien auszubauen und weiterzuentwickeln. In Unterabsatz 2 dieses Absatzes und in der Präambel werden namentlich die Entwicklung der Beziehungen zwischen den Vertragsparteien in den Bereichen von gemeinsamem Interesse und die Unterstützung der Bemühungen Indiens um Entwicklung aufgeführt. Der letztgenannte Unterabsatz weist besonders auf die Entwicklung der wirtschaftlichen Zusammenarbeit hin.

- 42 Während die Artikel 2 bis 4 des Abkommens allgemein die Handelsbeziehungen und die wirtschaftliche Zusammenarbeit zwischen den Vertragsparteien betreffen, enthalten die Artikel 5 bis 15 und 17 bis 19 Bestimmungen über besondere Bereiche, von denen die meisten wiederum mit der wirtschaftlichen Zusammenarbeit zusammenhängen.
- 43 Artikel 16 des Abkommens regelt allgemein die entwicklungspolitische Zusammenarbeit. Nach Absatz 1 ist die Gemeinschaft „bereit, ihre Zusammenarbeit zu verstärken und deren Effizienz zu erhöhen, um die eigenen Anstrengungen Indiens zu unterstützen, durch konkrete Projekte und Programme dauerhaft und umweltgerecht die nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung und den sozialen Fortschritt ihrer Bevölkerung zu erreichen“. Weiter heißt es dort: „Die Unterstützung der Gemeinschaft erfolgt gemäß den Politiken und Vorschriften der Gemeinschaft in den Grenzen der für die Zusammenarbeit zur Verfügung stehenden Finanzmittel im Einklang mit einer zuvor erarbeiteten Entwicklungsstrategie.“ Artikel 16 Absatz 2 nennt als „Zielgruppen der Projekte und Programme ... die ärmeren Bevölkerungskreise“.
- 44 Hieraus ergibt sich, daß die in dem Abkommen vorgesehene Zusammenarbeit unter besonderer Berücksichtigung der Bedürfnisse eines Entwicklungslandes konzipiert ist und somit dazu beiträgt, namentlich die Verfolgung der in Artikel 130u Absatz 1 EG-Vertrag genannten Ziele zu fördern.
- 45 Die Bestimmungen des Abkommens, die sich auf besondere Bereiche beziehen, legen den Rahmen der Zusammenarbeit zwischen den Vertragsparteien fest. Insgesamt beschränken sie sich nämlich darauf, die Bereiche festzulegen, die Gegenstand der Zusammenarbeit sind, sowie bestimmte Aspekte und bestimmte Aktionen im Rahmen dieser Zusammenarbeit zu bezeichnen, denen eine besondere Bedeutung beigemessen wird. Dagegen regeln diese Bestimmungen nicht die konkreten Modalitäten der Zusammenarbeit in jedem genannten besonderen Bereich.
- 46 Diese Feststellung wird durch den Umstand bestätigt, daß einzelne Bestimmungen des Abkommens eine Ausweitung und Ergänzung der Zusammenarbeit durch neue Maßnahmen vorsehen. So bestimmt Artikel 22 Absatz 2 Unterabsatz 5, daß es auch zu den Aufgaben des in diesem Artikel vorgesehenen Gemischten

Ausschusses gehört, das ordnungsgemäße Funktionieren sektorbezogener Abkommen sicherzustellen, die zwischen der Gemeinschaft und der Republik Indien geschlossen wurden bzw. noch geschlossen werden. Artikel 24 Absatz 1 sieht die Möglichkeit vor, das Niveau der Zusammenarbeit zu erhöhen und es um Abkommen über besondere Sektoren oder Tätigkeiten zu ergänzen. Darüber hinaus kann jede Vertragspartei nach Artikel 24 Absatz 2 im Rahmen des Abkommens Vorschläge für die Ausdehnung des Bereichs der Zusammenarbeit unterbreiten. Schließlich bestimmt Artikel 25, daß weder das Abkommen noch die aufgrund des Abkommens getroffenen Maßnahmen die Befugnisse der Mitgliedstaaten berühren, mit der Republik Indien im Rahmen der wirtschaftlichen Zusammenarbeit bilaterale Maßnahmen durchzuführen oder, soweit angebracht, mit ihr neue Abkommen über wirtschaftliche Zusammenarbeit zu schließen.

- 47 Folglich impliziert die bloße Aufnahme von Bestimmungen, die eine Zusammenarbeit in einem bestimmten Bereich vorsehen, in das Abkommen nicht notwendig eine allgemeine Ermächtigung, auf die sich eine Befugnis stützen ließe, in diesem Bereich Maßnahmen der Zusammenarbeit jedweder Art zu ergreifen. Somit greift sie weder der Kompetenzverteilung zwischen der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten vor noch der Rechtsgrundlage der Handlungen, die die Gemeinschaft zur Durchführung der Zusammenarbeit in dem jeweiligen Bereich vornimmt.
- 48 Zur Überprüfung dieses Ergebnisses sind noch Zielsetzung und Inhalt der einzelnen von der portugiesischen Regierung beanstandeten Bestimmungen zu untersuchen.

Energie, Fremdenverkehr und Kultur

- 49 Die portugiesische Regierung führt aus, daß Artikel 7 des Abkommens die Grundlage für den späteren Erlaß spezifischer Maßnahmen, insbesondere von Bestimmungen zur Verwirklichung der in dem Abkommen vorgesehenen Ziele und Verpflichtungen darstelle. Es handele sich nicht um eine Nebenbestimmung oder eine einfache Absichtserklärung der Vertragsparteien. Diese Bestimmung des Abkommens sehe insbesondere eine engere Zusammenarbeit in Bereichen wie dem der

alternativen Energiequellen vor. Mangels spezifischer Befugnisse in diesem Bereich hätte die Gemeinschaft sich auf Artikel 235 EG-Vertrag stützen müssen.

- 50 Zu Artikel 13 des Abkommens führt die portugiesische Regierung aus, nach ihrem Wortlaut sehe diese Bestimmung spezifische Maßnahmen, insbesondere Ausbildungsprogramme vor. Nach den Artikeln 126 Absatz 3 und 127 Absatz 3 EG-Vertrag sei die Gemeinschaft jedoch nicht befugt, ein den Fremdenverkehr betreffendes Abkommen allein abzuschließen.
- 51 Zum Bereich der Kultur führt die Klägerin zunächst aus, Artikel 128 EG-Vertrag bezwecke lediglich, die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten zu fördern und erforderlichenfalls deren Tätigkeit in einer Reihe von Bereichen zu unterstützen und zu ergänzen. Es handle sich somit um eine Zuständigkeit der Gemeinschaft, die eindeutig dem Ziel der Koordinierung der Kulturpolitiken untergeordnet sei, die von jedem Mitgliedstaat in seinem Zuständigkeitsbereich definiert werde. Zwar heiße es in Artikel 128 Absatz 3, daß die Gemeinschaft und die Mitgliedstaaten die Zusammenarbeit mit dritten Ländern förderten; diese Vorschrift verleihe der Gemeinschaft jedoch keine Außenzuständigkeit. Selbst wenn eine solche Zuständigkeit anerkannt würde, könnten die Maßnahmen vom Rat nur einstimmig im Verfahren der Mitentscheidung erlassen werden. Die Aufnahme von den Kulturbereich betreffenden Bestimmungen in Kooperationsabkommen mache zumindest die Anwendung des Artikels 235 EG-Vertrag und den Abschluß eines gemischten Abkommens erforderlich.
- 52 Der Rat und die Kommission führen aus, die Bestimmungen des Abkommens, die die Bereiche Energie, Fremdenverkehr und Kultur beträfen, hätten gegenüber den Hauptzielen des Abkommens den Charakter von Nebenbestimmungen. Sie beträfen somit keine Ziele, die von dem der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit unterschieden werden könnten, und seien außerdem nur deklaratorischer Natur. Der Rat fügt hinzu, Artikel 7 des Abkommens sehe keine engere Zusammenarbeit im Bereich der alternativen Energiequellen vor, sondern erwähne diesen nur als einen der Bereiche, in denen die Zusammenarbeit möglich sei.

- 53 Hierzu ist zunächst festzustellen, daß die portugiesische Regierung nicht bestreitet, daß die Bestimmungen des Abkommens über die Bereiche Energie, Fremdenverkehr und Kultur die in Artikel 130u genannten Ziele verfolgen.
- 54 Die Tragweite der Artikel 7, 13 und 15 des Abkommens ist zu beurteilen anhand der in den Randnummern 45 bis 47 dieses Urteils vorgenommenen Prüfung der allgemeinen Systematik der Bestimmungen des Abkommens, die die besonderen Bereiche betreffen. Wie die Analyse ihres Wortlauts bestätigt, legen die Artikel 7, 13 und 15 den Rahmen für die Zusammenarbeit auf den dort genannten Gebieten fest. Die in den Bestimmungen über Energie, Fremdenverkehr und Kultur vorgesehenen Verpflichtungen sind Verhaltenspflichten, mit denen keine von den Zielen der Entwicklungszusammenarbeit verschiedenen Ziele verfolgt werden.
- 55 Angesichts dieser Tragweite der Artikel 7, 13 und 15 des Abkommens konnte der Beschluß, was die Aufnahme dieser Bestimmungen in das Abkommen betrifft, rechtsgültig auf der Grundlage des Artikels 130y EG-Vertrag erlassen werden.

Bekämpfung des Drogenmißbrauchs

- 56 Nach Auffassung der portugiesischen Regierung enthält Artikel 19 des Abkommens eine besondere und gegenseitige Verpflichtung auf dem Gebiet der Bekämpfung des Drogenmißbrauchs. Dieses Gebiet gehöre jedoch zur Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres (Artikel K.1, Nrn. 4 und 9 des Vertrages über die

Europäische Union). Der Vertrag über die Europäische Union habe lediglich die vorher bestehende Gemeinschaftspraxis, d. h. das Bestehen einer eigenen Zuständigkeit der Mitgliedstaaten, bestätigt.

- 57 Nach Auffassung der Klägerin bildet Artikel 129 EG-Vertrag, der vorsehe, daß die Gemeinschaft im Bereich des Gesundheitswesens zur Vorbeugung der Drogenabhängigkeit tätig werden könne, keine Rechtsgrundlage, aufgrund deren sich die Gemeinschaft Entscheidungsbefugnisse anmaßen dürfe; das Handeln der Gemeinschaft müsse sich auf fördernde Maßnahmen oder den Erlaß von Empfehlungen beschränken.
- 58 Der Rat verweist auf mehrere Gemeinschaftsakte, die die Bekämpfung des Drogenmißbrauchs unmittelbar oder mittelbar betreffen und erlassen worden seien, ohne daß ihre Rechtsgrundlage beanstandet worden wäre. Da diese Rechtsakte mehrere Aspekte der Bekämpfung des Drogenmißbrauchs regelten, besitze die Gemeinschaft gemäß dem Grundsatz des Parallelismus die gleiche Zuständigkeit im Außenbereich.
- 59 Die Kommission führt aus, die Gemeinschaftsmaßnahmen zur Bekämpfung des Drogenmißbrauchs bezweckten auch, zur wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung Indiens beizutragen; die Bekämpfung des Drogenmißbrauchs sei Bestandteil der Entwicklungshilfe der Gemeinschaft. Sie verweist dazu auf die Verordnung (EWG) Nr. 443/92 des Rates vom 25. Februar 1992 über die finanzielle und technische Hilfe zugunsten der Entwicklungsländer Asiens und Lateinamerikas sowie über die wirtschaftliche Zusammenarbeit mit diesen Ländern (ABl. L 52, S. 1), die eine Vorschrift enthalte, nach der die Entwicklungszusammenarbeit mit diesen Ländern auch die Bekämpfung des Drogenmißbrauchs umfasse.
- 60 Zunächst ist festzustellen, daß die Bekämpfung des Drogenmißbrauchs als solche nicht von den Maßnahmen ausgeschlossen werden kann, die zur Verwirklichung der in Artikel 130u genannten Ziele notwendig sind, da die Herstellung von Betäubungsmitteln, der Drogenmißbrauch und die damit zusammenhängenden Tätigkeiten die wirtschaftliche und soziale Entwicklung schwer beeinträchtigen können.

- 61 Sodann ist zu prüfen, ob Artikel 19 des Abkommens von so begrenzter Tragweite ist, daß sein Erlaß keiner spezifischen Zuständigkeit und Rechtsgrundlage für den Bereich der Bekämpfung des Drogenmißbrauchs bedarf.
- 62 Seinem Wortlaut nach enthält Artikel 19 Absatz 1 eine bloße Absichtserklärung, bei der Bekämpfung des Drogenmißbrauchs zusammenzuarbeiten. Im übrigen heißt es dort, daß die Vertragsparteien im Rahmen ihrer Zuständigkeiten handeln.
- 63 Artikel 19 Absatz 2 des Abkommens legt den Gegenstand der Zusammenarbeit fest, indem er die von ihr umfaßten Maßnahmen nennt. Deren Prüfung ergibt, daß es sich dabei um Maßnahmen handeln kann, die in den Rahmen der Ziele der Entwicklungszusammenarbeit fallen. Denn die in den Buchstaben a und b dieses Absatzes genannte Ausbildung, Bildung, Gesundheitsförderung und Rehabilitation Süchtiger sowie die Maßnahmen zur Förderung alternativer Erwerbsmöglichkeiten lassen sich auf die sozio-ökonomischen Ziele, die die Entwicklungszusammenarbeit verfolgt, zurückführen. Diesen Maßnahmen kann die in Buchstabe c desselben Absatzes genannte technische, finanzielle und administrative Hilfe bei der Vorbeugung, Behandlung und Verringerung des Drogenmißbrauchs gleichgestellt werden.
- 64 Die ebenfalls in Absatz 2 Buchstabe c vorgesehene Hilfe bei der Überwachung des Handels mit Ausgangsstoffen kann, wie der Generalanwalt in Nummer 61 seiner Schlußanträge ausgeführt hat, unter die in Artikel 130u festgelegten Ziele fallen, da sie den Beitrag der Gemeinschaft zu den Bemühungen der anderen Vertragspartei im Kampf gegen den Drogenhandel darstellt.
- 65 Zu Artikel 19 Absatz 2 Buchstabe d hat der Vertreter des Rates in der mündlichen Verhandlung ausgeführt, diese Vorschrift betreffe nicht individuelle Informationen wie Auskünfte über Personen, Bankkonten oder einzelne Vorgänge, sondern lediglich allgemeine Informationen über die Probleme der Geldwäsche.

- 66 Die in Buchstabe d enthaltene Vorschrift bleibt in der Tat nur insoweit im Rahmen der Maßnahmen im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit, als dieser Informationsaustausch direkt zu den anderen in Artikel 19 vorgesehenen Maßnahmen beiträgt. Diese enge Auslegung wird dadurch bestätigt, daß diese Bestimmung nach ihrem Wortlaut auf die „relevanten“ Informationen beschränkt ist. Zudem verweist Artikel 19 Absatz 1 ausdrücklich auf die Zuständigkeiten der Vertragsparteien, für die Gemeinschaft demnach auf deren Zuständigkeit im Bereich der Bekämpfung des Drogenmißbrauchs.
- 67 Schließlich können, wie bereits in den Randnummern 45 bis 47 dieses Urteils zur allgemeinen Systematik der die besonderen Bereiche betreffenden Bestimmungen dargelegt wurde, auch die Bestimmungen über die in Artikel 19 Absatz 2 des Abkommens genannten Maßnahmen nach ihrem Wortlaut und ihrem Zusammenhang keine allgemeine Ermächtigung zu deren Durchführung darstellen.
- 68 Angesichts dieser Tragweite der Bestimmungen des Artikels 19 machte dieser Artikel die Beteiligung der Mitgliedstaaten am Abschluß des Abkommens somit nicht erforderlich.

Geistiges Eigentum

- 69 Zu Artikel 10 des Abkommens macht die portugiesische Regierung geltend, es ergebe sich namentlich aus dem Gutachten 1/94 vom 15. November 1994 (Slg. 1994, I-5267), daß der Schutz des geistigen Eigentums einen Bereich darstelle, in dem die Gemeinschaft keine ausschließliche Zuständigkeit besitze.

- 70 Die portugiesische Regierung leitet daraus her, daß die Artikel 113 und 130y EG-Vertrag gemäß dem Grundsatz des Parallelismus der Zuständigkeiten nicht ausreichen, um der Gemeinschaft die Zuständigkeiten zu verleihen, die zur Erfüllung der von ihr in Artikel 10 des Abkommens eingegangenen Verpflichtung erforderlich seien.
- 71 Nach Ansicht des Rates bedeutet der Umstand, daß die Zuständigkeit der Gemeinschaft keine ausschließliche sei, nicht, daß die Gemeinschaft keinesfalls allein Abkommen schließen könne, die diesen Bereich berührende Bestimmungen enthielten. Die Gemeinschaft sei befugt gewesen, das Abkommen ohne Beteiligung der Mitgliedstaaten zu schließen, da die in ihm enthaltene Klausel über das geistige Eigentum nur von begrenzter Tragweite sei und inhaltliche Verpflichtungen nur für die Republik Indien enthalte.
- 72 Somit ist zu prüfen, ob Artikel 10 des Abkommens auf die in dem streitigen Beschluß genannte Rechtsgrundlage, nämlich die Artikel 113 und 130y EG-Vertrag, gestützt werden kann.
- 73 Die durch diesen Artikel bezweckte Verbesserung des Schutzes der Rechte des geistigen Eigentums ist geeignet, zur Erreichung des in Artikel 130u Absatz 1 genannten Zieles der harmonischen, schrittweisen Eingliederung der Entwicklungsländer in die Weltwirtschaft beizutragen.
- 74 Artikel 10 Satz 1 besagt lediglich, daß die Vertragspartien sich verpflichten, soweit ihre Rechtsvorschriften und Politiken dies zulassen, die Rechte des geistigen Eigentums angemessen und wirksam zu schützen und, wo wünschenswert, diesen Schutz zu verstärken.

- 75 Schließlich heißt es im letzten Satz des Artikels 10, daß sich die Vertragsparteien „ebenfalls, soweit möglich, [verpflichten], den Zugang zu den Datenbanken der Organisationen für geistiges Eigentum zu erleichtern“. Im Verhältnis zum Wesen des Schutzes des geistigen Eigentums ist die durch diese Bestimmung begründete Verpflichtung jedoch nur sehr begrenzt und stellt eine Nebenpflicht dar.
- 76 Demnach sind die sich aus Artikel 10 des Abkommens ergebenden Verpflichtungen nicht von solcher Tragweite, daß sie anderen Zielen dienen als denen der Entwicklungszusammenarbeit. Folglich ist Artikel 130y eine ausreichende Grundlage für die Aufnahme des Artikels 10 in das Abkommen.
- 77 Zum Zusammenhang des Artikels 10 des Abkommens mit der Handelspolitik genügt der Hinweis, daß die Gemeinschaft befugt ist, in Abkommen mit Drittländern, die im übrigen unter Artikel 113 fallen, Nebenbestimmungen über bloße Konsultationsverfahren oder Klauseln aufzunehmen, mit denen die andere Vertragspartei aufgefordert wird, das Niveau des Schutzes des geistigen Eigentums zu verbessern (vgl. insoweit Gutachten 1/94, a. a. O., Randnr. 68).

Zur Handelspolitik

- 78 Die portugiesische Regierung führt aus, Artikel 113 EG-Vertrag sei als Rechtsgrundlage für den Abschluß des Abkommens überflüssig. Artikel 130y stelle eine ausreichende Grundlage für die Bestimmungen des Abkommens über die Handels-

politik dar, da der Hauptzweck des Abkommens die entwicklungspolitische Zusammenarbeit sei und die Gemeinschaft im Bereich der gemeinsamen Handelspolitik über spezifische Befugnisse verfüge.

79 Selbst wenn diesem Vorbringen der portugiesischen Regierung zu folgen wäre, hätte der Abschluß des Abkommens jedenfalls der qualifizierten Mehrheit und der Konsultation des Parlaments gemäß Artikel 228 Absatz 2 Satz 1 und Absatz 3 Unterabsatz 1 EG-Vertrag bedurft. Das Vorbringen der portugiesischen Regierung hat deshalb nur formale Bedeutung, da sich der Umstand, daß Artikel 113 EG-Vertrag als Rechtsgrundlage für den Abschluß des Abkommens eventuell überflüssig war, nicht auf die inhaltliche Ausgestaltung des angefochtenen Abkommens auswirken konnte (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 26. März 1987 in der Rechtssache Kommission/Rat, a. a. O., Randnr. 12, und vom 23. Februar 1988 in der Rechtssache 131/86, Vereinigtes Königreich/Rat, Slg. 1988, 905, Randnr. 11).

80 Nach alledem ist die Klage abzuweisen.

Kosten

81 Nach Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Der Rat hat beantragt, der Portugiesischen Republik die Kosten aufzuerlegen. Da diese mit ihrem Vorbringen unterlegen ist, ist sie zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Nach Artikel 69 § 4 Absatz 1 der Verfahrensordnung tragen das Königreich Dänemark, die Griechische Republik, das Vereinigte Königreich Großbritannien und Nordirland sowie die Kommission der Europäischen Gemeinschaften, die dem Rechtsstreit als Streithelfer beigetreten sind, ihre eigenen Kosten.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF

für Recht erkannt und entschieden:

- 1) Die Klage wird abgewiesen.
- 2) Die Portugiesische Republik trägt die Kosten des Verfahrens.
- 3) Das Königreich Dänemark, die Griechische Republik, das Vereinigte Königreich Großbritannien und Nordirland und die Kommission der Europäischen Gemeinschaften tragen ihre eigenen Kosten.

Rodríguez Iglesias

Mancini

Moitinho de Almeida

Murray

Sevón

Kakouris

Kapteyn

Gulmann

Edward

Puissochet

Hirsch

Jann

Wathelet

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 3. Dezember 1996.

Der Kanzler

Der Präsident

R. Grass

G. C. Rodríguez Iglesias