Sammlung der Rechtsprechung

SCHLUSSANTRÄGE DER GENERALANWÄLTIN
JULIANE KOKOTT
vom 31. Mai 2018[1]

Rechtssache C-244/17

Europäische Kommission
gegen

Rat der Europäischen Union

„Nichtigkeitsklage – Beschluss (EU) 2017/477 des Rates – Wahl der richtigen Rechtsgrundlage – Abgrenzung zwischen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik und den vergemeinschafteten Politiken – Abkommen über verstärkte Partnerschaft und Zusammenarbeit mit der Republik Kasachstan – Erlass der Geschäftsordnung des Kooperationsrats und Einsetzung von Fachunterausschüssen – Beschluss über den von der Union im Kooperationsrat zu vertretenden Standpunkt – Beschlussfassung im Rat der Europäischen Union mit Einstimmigkeit oder mit qualifizierter Mehrheit (Art. 218 Abs. 8 und 9 AEUV, Art. 16 Abs. 3 EUV und Art. 31 Abs. 1 EUV)“

I. Einleitung

1. Die juristischen Auseinandersetzungen rund um die Außenkompetenzen der Europäischen Union sind äußerst facettenreich. Im vorliegenden Rechtsstreit zwischen der Europäischen Kommission und dem Rat der Europäischen Union geht es um die Frage, ob der Standpunkt, den die Union mit Blick auf die Beschlussfassung in einem internationalen Gremium einnimmt, vom Rat nach Art. 218 Abs. 9 AEUV mit qualifizierter Mehrheit oder einstimmig festzulegen ist.

2. Diese Frage stellt sich vor dem Hintergrund des Abkommens über verstärkte Partnerschaft und Zusammenarbeit mit der Republik Kasachstan (im Folgenden: Partnerschaftsabkommen oder Abkommen)[2]. Der Kooperationsrat, der aufgrund dieses Abkommens eingesetzt wurde, wollte sich im Jahr 2017 eine Geschäftsordnung geben und mehrere Fachunterausschüsse einsetzen. Den Standpunkt der Union für die Beschlussfassung des Kooperationsrats zu diesen Fragen legte der Rat unter Bezugnahme auf Art. 218 Abs. 9 AEUV in Verbindung mit Art. 31 Abs. 1 Satz 1 EUV einstimmig fest, weil er der Auffassung war, dass Gegenstände der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) mit betroffen waren. Demgegenüber ist die Kommission der Ansicht, dass allein Art. 218 Abs. 9 AEUV anzuwenden gewesen wäre und der Rat mit qualifizierter Mehrheit hätte abstimmen müssen, gleichviel, ob GASP-relevante Materien berührt waren oder nicht.

1 Originalsprache: Deutsch.

2 Der Text des Partnerschaftsabkommens ist in ABl. 2016, L 29, S. 3, abgedruckt.

3. Materiell-rechtlich rückt damit einmal mehr die Abgrenzung zwischen der GASP einerseits und dem auswärtigen Handeln der Union in den übrigen, „vergemeinschafteten" Politikbereichen [3] andererseits in den Mittelpunkt des Interesses. In formeller Hinsicht wird zu klären sein, ob bei der Festlegung von Standpunkten der Union im Sinne von Art. 218 Abs. 9 AEUV stets und ohne Ausnahme das Erfordernis der qualifizierten Mehrheit gilt oder ob die Mehrheitserfordernisse je nach Einzelfall auf der Grundlage von Art. 16 Abs. 3 EUV und Art. 31 Abs. 1 Satz 1 EUV sowie gegebenenfalls von Art. 218 Abs. 8 AEUV zu bestimmen sind.

4. Anders als im Verfahren der antarktischen Meeresschutzzonen (verbundene Rechtssachen C-626/15 und C-659/16), in dem ich ebenfalls heute meine Schlussanträge stelle, wird aber im vorliegenden Fall nicht zu erörtern sein, ob die Union auf der internationalen Bühne alleine aktiv werden darf oder ob die Mitgliedstaaten an ihrer Seite mitwirken müssen („gemischtes Auftreten" bzw. „gemischtes Abkommen").

II. Rechtlicher Rahmen

5. Der rechtliche Rahmen dieses Falles wird durch die primärrechtlichen Vorschriften des EU-Vertrags und des AEU-Vertrags bestimmt. Ergänzend ist auf die Vorschriften des Partnerschaftsabkommens mit Kasachstan hinzuweisen.

A. Primärrecht

1. Institutionelle Vorschriften des EU-Vertrags

6. Seit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon enthält Titel III des EU-Vertrags („Bestimmungen über die Organe") in Art. 16 Abs. 3 EUV zu den Mehrheitserfordernissen für eine Beschlussfassung im Rat folgende allgemeine Regel:

„Soweit in den Verträgen nichts anderes festgelegt ist, beschließt der Rat mit qualifizierter Mehrheit."

2. Vorschriften des EU-Vertrags über das auswärtige Handeln

7. In Titel V Kapitel 1 des EU-Vertrags finden sich „allgemeine Bestimmungen über das auswärtige Handeln der Union", insbesondere Art. 21 EUV, dessen Abs. 1 wie folgt lautet:

„Die Union lässt sich bei ihrem Handeln auf internationaler Ebene von den Grundsätzen leiten, die für ihre eigene Entstehung, Entwicklung und Erweiterung maßgebend waren und denen sie auch weltweit zu stärkerer Geltung verhelfen will: Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, die universelle Gültigkeit und Unteilbarkeit der Menschenrechte und Grundfreiheiten, die Achtung der Menschenwürde, der Grundsatz der Gleichheit und der Grundsatz der Solidarität sowie die Achtung der Grundsätze der Charta der Vereinten Nationen und des Völkerrechts.

Die Union strebt an, die Beziehungen zu Drittländern und zu regionalen oder weltweiten internationalen Organisationen, die die in Unterabsatz 1 aufgeführten Grundsätze teilen, auszubauen und Partnerschaften mit ihnen aufzubauen. Sie setzt sich insbesondere im Rahmen der Vereinten Nationen für multilaterale Lösungen bei gemeinsamen Problemen ein."

3 Mit dem Adjektiv „vergemeinschaftet" bezeichne ich hier diejenigen Materien der Verträge, die nicht intergouvernemental, sondern supranational ausgestaltet sind; vgl. auch schon meine Schlussanträge in der Rechtssache Parlament/Rat (Tansania, C-263/14, EU:C:2015:729, Rn. 43).

8. Titel V Kapitel 2 des EU-Vertrags, zu dem u. a. die Art. 24, 31, 37 und 40 EUV gehören, enthält „besondere Bestimmungen über die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik“.

9. In Art. 24 Abs. 1 Unterabs. 2 EUV ist zu lesen:

„Für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik gelten besondere Bestimmungen und Verfahren. Sie wird vom Europäischen Rat und vom Rat einstimmig festgelegt und durchgeführt, soweit in den Verträgen nichts anderes vorgesehen ist. Der Erlass von Gesetzgebungsakten ist ausgeschlossen. Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik wird vom Hohen Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik und von den Mitgliedstaaten gemäß den Verträgen durchgeführt. Die spezifische Rolle des Europäischen Parlaments und der Kommission in diesem Bereich ist in den Verträgen festgelegt. Der Gerichtshof der Europäischen Union ist in Bezug auf diese Bestimmungen nicht zuständig; hiervon ausgenommen ist die Kontrolle der Einhaltung des Artikels 40 dieses Vertrags und die Überwachung der Rechtmäßigkeit bestimmter Beschlüsse nach Artikel 275 Absatz 2 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union.“

10. Daran anknüpfend schreibt Art. 31 EUV für die Beschlussfassung im Rat auf dem Gebiet der GASP u. a. Folgendes fest:

„(1) Beschlüsse nach diesem Kapitel werden vom Europäischen Rat und vom Rat einstimmig gefasst, soweit in diesem Kapitel nichts anderes festgelegt ist. Der Erlass von Gesetzgebungsakten ist ausgeschlossen.

…

(2) Abweichend von Absatz 1 beschließt der Rat mit qualifizierter Mehrheit, wenn er

…

– einen Beschluss zur Durchführung eines Beschlusses, mit dem eine Aktion oder ein Standpunkt der Union festgelegt wird, erlässt,

…“

11. In Art. 37 EUV ist die Befugnis der Union zum Abschluss internationaler Übereinkünfte auf dem Gebiet der GASP normiert:

„Die Union kann in den unter dieses Kapitel fallenden Bereichen Übereinkünfte mit einem oder mehreren Staaten oder internationalen Organisationen schließen.“

12. Schließlich regelt Art. 40 EUV das Verhältnis zwischen der GASP und den vergemeinschafteten Politikbereichen wie folgt:

„Die Durchführung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik lässt die Anwendung der Verfahren und den jeweiligen Umfang der Befugnisse der Organe, die in den Verträgen für die Ausübung der in den Artikeln 3 bis 6 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union aufgeführten Zuständigkeiten der Union vorgesehen sind, unberührt.

Ebenso lässt die Durchführung der Politik nach den genannten Artikeln die Anwendung der Verfahren und den jeweiligen Umfang der Befugnisse der Organe, die in den Verträgen für die Ausübung der Zuständigkeiten der Union nach diesem Kapitel vorgesehen sind, unberührt.“

3. Vorschriften des AEU-Vertrags über das auswärtige Handeln

13. Im Fünften Teil des AEU-Vertrags („Das auswärtige Handeln der Union“) ist Titel V den internationalen Übereinkünften der Union gewidmet. Zu diesem Titel gehört u. a. Art. 218 AEUV, der auszugsweise wie folgt lautet:

„(1) Unbeschadet der besonderen Bestimmungen des Artikels 207 werden Übereinkünfte zwischen der Union und Drittländern oder internationalen Organisationen nach dem im Folgenden beschriebenen Verfahren ausgehandelt und geschlossen.

…

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

Er beschließt jedoch einstimmig, wenn die Übereinkunft einen Bereich betrifft, in dem für den Erlass eines Rechtsakts der Union Einstimmigkeit erforderlich ist, sowie bei Assoziierungsabkommen und Übereinkünften nach Artikel 212 mit beitrittswilligen Staaten. Auch über die Übereinkunft über den Beitritt der Union zur Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten beschließt der Rat einstimmig; der Beschluss zum Abschluss dieser Übereinkunft tritt in Kraft, nachdem die Mitgliedstaaten im Einklang mit ihren jeweiligen verfassungsrechtlichen Vorschriften zugestimmt haben.

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

(10) …“

B. Das Partnerschaftsabkommen mit Kasachstan

14. Das Abkommen über verstärkte Partnerschaft und Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Republik Kasachstan andererseits wurde am 21. Dezember 2015 in Astana (Kasachstan) unterzeichnet und wird seit dem 1. Mai 2016 vorläufig angewandt. Für die Europäische Union hatte zuvor der Rat die Unterzeichnung des Abkommens und seine vorläufige Anwendung mit Beschluss (EU) 2016/123 genehmigt [4], wozu er sich auf die Art. 37 und 31 Abs. 1 EUV sowie auf die Art. 91, 100 Abs. 2, 207 und 209 AEUV als Rechtsgrundlagen stützte.

15. Nach Art. 268 des Partnerschaftsabkommens wird ein Kooperationsrat eingesetzt. Unterstützt wird dieser Kooperationsrat gemäß Art. 269 Abs. 1 des Abkommens durch einen Kooperationsausschuss. Auf der Grundlage von Art. 269 Abs. 6 des Partnerschaftsabkommens können außerdem Fachunterausschüsse und sonstige Gremien eingesetzt werden.

4 Beschluss (EU) 2016/123 des Rates vom 26. Oktober 2015 über die Unterzeichnung – im Namen der Europäischen Union – und die vorläufige Anwendung des Abkommens über eine verstärkte Partnerschaft und Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Republik Kasachstan andererseits (ABl. 2016, L 29, S. 1).

16. Gemäß Art. 268 Abs. 7 des Partnerschaftsabkommens gibt sich der Kooperationsrat eine Geschäftsordnung, in der nach Art. 269 Abs. 7 dieses Abkommens auch Aufgaben und Arbeitsweise des Kooperationsausschusses und aller weiteren vom Kooperationsrat eingesetzten Unterausschüsse oder Gremien festgelegt werden.

III. Hintergrund des Rechtsstreits

17. Im Rahmen des Partnerschaftsabkommens mit Kasachstan war 2017 beabsichtigt, die Geschäftsordnung des Kooperationsrats sowie die jeweilige Geschäftsordnung des Kooperationsausschusses, der Fachunterausschüsse und etwaiger sonstiger Gremien zu erlassen. Außerdem sollten drei Fachunterausschüsse eingesetzt werden.

18. Zu diesem Zweck legte der Rat mit Beschluss (EU) 2017/477 vom 3. März 2017 den von der Union im Kooperationsrat einzunehmenden Standpunkt fest [5] (im Folgenden: angefochtener Beschluss), wobei er sich auf Art. 218 Abs. 9 AEUV und Art. 31 Abs. 1 EUV als verfahrensrechtliche Rechtsgrundlagen sowie auf Art. 37 EUV und die Art. 91, 100 Abs. 2, 207 und 209 AEUV als materielle Rechtsgrundlagen stützte. Damit zog er dieselben Vorschriften heran, auf die er schon anlässlich der Genehmigung des Partnerschaftsabkommens rekurriert hatte.

19. Demgegenüber hatten die Kommission und die Hohe Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik ihren gemeinsamen Vorschlag an den Rat für die Festlegung des besagten Standpunkts der Union im Kooperationsrat lediglich auf Art. 218 Abs. 9 AEUV als verfahrensrechtliche Rechtsgrundlage sowie auf die Art. 207 und 209 AEUV als materielle Rechtsgrundlagen gestützt [6].

20. Die Kommission ist nun der Ansicht, dass der Rat durch die Hinzunahme von Art. 31 Abs. 1 EUV als weiterer verfahrensrechtlicher Rechtsgrundlage einen Rechtsfehler begangen hat. Sie hält im Übrigen auch die Heranziehung der Art. 91 und 100 AEUV als zusätzliche materielle Rechtsgrundlagen für rechtsfehlerhaft, misst letzterem Umstand jedoch für die Zwecke des vorliegenden Verfahrens keine praktischen Auswirkungen bei.

IV. Anträge und Verfahren vor dem Gerichtshof

21. Mit Schriftsatz vom 10. Mai 2017 hat die Kommission gemäß Art. 263 Abs. 2 AEUV die vorliegende Nichtigkeitsklage erhoben. Sie beantragt,

– den Beschluss (EU) 2017/477 für nichtig zu erklären und

– dem Rat die Kosten aufzuerlegen.

22. Der Rat beantragt seinerseits,

– die Klage abzuweisen und

– die Kommission zur Kostentragung zu verurteilen sowie

5 Beschluss (EU) 2017/477 des Rates vom 3. März 2017 über den im Kooperationsrat im Rahmen des Abkommens über verstärkte Partnerschaft und Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Republik Kasachstan andererseits im Namen der Europäischen Union zu vertretenden Standpunkt im Hinblick auf die Arbeitsvereinbarungen des Kooperationsrates, des Kooperationsausschusses, der Fachunterausschüsse und etwaiger sonstiger Gremien (ABl. 2017, L 73, S. 15).

6 Gemeinsamer Vorschlag vom 3. Februar 2017 für einen Beschluss des Rates über den im Kooperationsrat im Rahmen des Abkommens über verstärkte Partnerschaft und Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Republik Kasachstan andererseits im Namen der Europäischen Union anzunehmenden Standpunkt im Hinblick auf die Arbeitsvereinbarungen des Kooperationsrates, des Kooperationsausschusses, der Fachunterausschüsse und etwaiger sonstiger Gremien, JOIN(2017) 5 final.

– hilfsweise, für den Fall der Nichtigerklärung des Beschlusses 2017/477, dessen Wirkungen aufrechtzuerhalten.

23. Vor dem Gerichtshof wurde über die Klage der Kommission schriftlich und, am 17. April 2018, mündlich verhandelt.

V. Rechtliche Würdigung

24. Wie sich aus den Akten ergibt, ist dieser Fall vor dem Hintergrund einer größeren Kontroverse zwischen der Europäischen Kommission und dem Rat der Europäischen Union über die Wahl der richtigen Rechtsgrundlagen rund um den Abschluss von Partnerschaftsabkommen der neuen Generation und deren Umsetzung zu sehen.

25. Der eigentliche Gegenstand des vorliegenden Rechtsstreits ist jedoch deutlich begrenzter. Denn mit der Nichtigkeitsklage der Kommission werden allein die Mehrheitserfordernisse für die unionsinterne Beschlussfassung im Rat im Vorfeld einer Sitzung des Kooperationsrats thematisiert. Es gilt zu klären, ob der Rat über den von der Union im Kooperationsrat einzunehmenden Standpunkt mit qualifizierter Mehrheit abzustimmen hatte, wie es der Auffassung der Kommission entsprochen hätte, oder ob eine einstimmige Beschlussfassung erforderlich war, wie vom Rat angenommen und auch praktiziert.

26. Konkret dreht sich der Streit zwischen der Kommission und dem Rat um die Frage, ob als *verfahrensrechtliche Rechtsgrundlage* für die Beschlussfassung über den Standpunkt der Union Art. 218 Abs. 9 AEUV ausgereicht hätte, wie von der Kommission und der Hohen Vertreterin gemeinsam vorgeschlagen, oder ob der Rat zu Recht zusätzlich auf Art. 31 Abs. 1 Satz 1 EUV rekurrierte, der für Beschlüsse auf dem Gebiet der GASP im Normalfall Einstimmigkeit vorschreibt[7].

27. Anders als der Rat sehe ich in der von der Kommission in ihrer Replik erwähnten Pflicht der Organe zur Beachtung ihrer Befugnisse und zur loyalen Zusammenarbeit untereinander (Art. 13 Abs. 2 EUV) keinen gesonderten, neuen Klagegrund, der im Hinblick auf Art. 127 Abs. 1 der Verfahrensordnung als verspätet zurückzuweisen wäre. Vielmehr illustriert die Kommission mit ihrer Bezugnahme auf Art. 13 Abs. 2 EUV lediglich ihre grundlegende Rüge, der Rat habe im vorliegenden Fall mit Art. 31 Abs. 1 Satz 1 EUV eine unzutreffende verfahrensrechtliche Rechtsgrundlage herangezogen und dabei die Rechtsprechung des Gerichtshofs missachtet[8]. Dementsprechend werde ich nachfolgend allein die Frage erörtern, ob der Rat zu Recht oder zu Unrecht auf die Einstimmigkeitsregel des Art. 31 Abs. 1 Satz 1 EUV zurückgegriffen hat.

A. Zuständigkeit des Gerichtshofs

28. Auf den ersten Blick mag es den Anschein haben, als wären Rechtsfragen rund um Art. 31 EUV nach Art. 24 Abs. 1 Unterabs. 2 Satz 6 erster Halbsatz EUV in Verbindung mit Art. 275 Abs. 1 AEUV der Rechtsprechungskompetenz des Gerichtshofs entzogen.

7 Zur Unterscheidung zwischen verfahrensrechtlicher und materieller Rechtsgrundlage vgl. bereits meine Schlussanträge in der Rechtssache Kommission/Rat (Vietnam, C-13/07, EU:C:2009:190, Rn. 44 bis 47).

8 Im Übrigen begegnet die Kommission auf diese Weise auch bestimmten Argumenten des Rates aus dessen Klagebeantwortung.

29. Zum einen ist jedoch der Gerichtshof auf der Grundlage von Art. 24 Abs. 1 Unterabs. 2 Satz 6 zweiter Halbsatz EUV und der ersten Alternative von Art. 275 Abs. 2 AEUV für die Kontrolle der Einhaltung von Art. 40 EUV zuständig [9]. Letztere Vorschrift hat die Schnittstelle zwischen der GASP und den vergemeinschafteten Politikbereichen zum Gegenstand. Sie verbietet Übergriffe der GASP auf die vergemeinschafteten Politikbereiche ebenso wie umgekehrt Übergriffe der vergemeinschafteten Politikbereiche auf die GASP.

30. Zum anderen hat der Gerichtshof bereits seine Zuständigkeit zur Auslegung von Art. 218 AEUV ausdrücklich anerkannt, auch und gerade in Fällen mit Bezug zur GASP [10].

31. Aus beiden Gründen ist der Gerichtshof im vorliegenden Fall berufen, sich aus Anlass der Klage der Kommission zur Auslegung und zur Tragweite von Art. 31 Abs. 1 EUV und von Art. 218 Abs. 9 AEUV zu äußern.

B. Die Mehrheitserfordernisse im Rahmen von Art. 218 Abs. 9 AEUV

32. Die Klage der Kommission ist auf einen einzigen Nichtigkeitsgrund gestützt. Dem Rat wird vorgeworfen, bei der Festlegung des Standpunkts der Union im Sinne von Art. 218 Abs. 9 AEUV in rechtsfehlerhafter Weise die Einstimmigkeitsregel gemäß Art. 31 Abs. 1 Satz 1 EUV angewendet zu haben, statt mit qualifizierter Mehrheit zu beschließen.

1. Vorbemerkung zum Anwendungsbereich von Art. 218 Abs. 9 AEUV

33. Hat ein internationales Gremium rechtswirksame Akte zu erlassen, so legt der Rat im Vorfeld durch Beschluss nach Art. 218 Abs. 9 AEUV den von der Union in diesem Gremium zu vertretenden Standpunkt fest.

34. Nach Art. 218 Abs. 9 AEUV werden nicht nur Standpunkte der Union festgelegt, die den vergemeinschafteten Politikbereichen zuzurechnen sind, sondern auch solche, die ganz oder teilweise in den Anwendungsbereich der GASP fallen können. Denn Art. 218 AEUV gehört zu den Vorschriften über das auswärtige Handeln der Union im Fünften Teil des AEU-Vertrags, er beansprucht also sachgebietsübergreifend Geltung. Ganz in diesem Sinne hat der Gerichtshof bereits klargestellt, dass die gesamte Vorschrift des Art. 218 AEUV „ein einheitliches Verfahren von allgemeiner Geltung für die Aushandlung und den Abschluss internationaler Übereinkünfte vorsieht, für deren Abschluss die Union in ihren Tätigkeitsbereichen, einschließlich der GASP, zuständig ist, es sei denn, die Verträge sehen besondere Verfahren vor“ [11].

35. Zwar findet das Verfahren zur Festlegung von Standpunkten nach Art. 218 Abs. 9 AEUV keine Anwendung, soweit in einem internationalen Gremium über die Ergänzung oder Änderung des institutionellen Rahmens einer internationalen Übereinkunft zu beschließen ist. Darum ging es aber im vorliegenden Fall nach übereinstimmender Auffassung der Verfahrensbeteiligten nicht. Der institutionelle Rahmen des Partnerschaftsabkommens sollte hier weder geändert noch ergänzt werden, vielmehr war beabsichtigt, diesen institutionellen Rahmen durch die Annahme der Geschäftsordnung des Kooperationsrates und durch die Einsetzung von Fachunterausschüssen mit Leben zu erfüllen, so wie es in den Art. 268 und 269 des Partnerschaftsabkommens ausdrücklich vorgesehen ist.

36. Folglich ist Art. 218 Abs. 9 AEUV im vorliegenden Fall anwendbar.

9 Urteile vom 14. Juni 2016, Parlament/Rat (Tansania, C-263/14, EU:C:2016:435, Rn. 42), und vom 28. März 2017, Rosneft (C-72/15, EU:C:2017:236, Rn. 85).

10 Urteil vom 24. Juni 2014, Parlament/Rat (Mauritius, C-658/11, EU:C:2014:2025, Rn. 73); im selben Sinne Urteil vom 14. Juni 2016, Parlament/Rat (Tansania, C-263/14, EU:C:2016:435, Rn. 68 bis 85).

11 Urteil vom 24. Juni 2014, Parlament/Rat (Mauritius, C-658/11, EU:C:2014:2025, Rn. 52).

2. Qualifizierte Mehrheit versus Einstimmigkeit bei Beschlüssen des Rates nach Art. 218 Abs. 9 AEUV

37. Der Wortlaut von Art. 218 Abs. 9 AEUV lässt nicht eindeutig erkennen, welche Mehrheitserfordernisse im Rat gelten, wenn über den von der Union in einem internationalen Gremium zu vertretenden Standpunkt abgestimmt wird. Die Verfahrensbeteiligten streiten darüber, ob sich diese Mehrheitserfordernisse aus dem unmittelbar benachbarten Art. 218 Abs. 8 Unterabs. 1 AEUV oder aber aus Art. 16 Abs. 3 und aus Art. 31 Abs. 1 Satz 1 EUV ergeben.

a) Kein Rückgriff auf Art. 218 Abs. 8 Unterabs. 1 AEUV

38. Die Kommission möchte aus Art. 218 Abs. 8 Unterabs. 1 AEUV herleiten, dass Beschlüsse des Rates zur Festlegung von Standpunkten gemäß Abs. 9 stets mit qualifizierter Mehrheit zu fassen sind.

39. Tatsächlich hat der Gerichtshof einmal in einem Urteil aus dem Jahr 2014 ausgeführt, ein im Rahmen des Assoziierungsabkommens EWG-Türkei festzulegender Standpunkt der Union nach Art. 218 Abs. 9 AEUV über die Ausdehnung sozialrechtlicher Regelungen auf die Türkei sei vom Rat mit qualifizierter Mehrheit zu erlassen. In diesem Zusammenhang zitierte der Gerichtshof Art. 218 Abs. 8 Unterabs. 1 AEUV, ohne freilich die Heranziehung dieser Vorschrift näher zu erläutern [12].

40. Entgegen der Auffassung der Kommission hielte ich es für übereilt, aus der eher beiläufigen Erwähnung von Art. 218 Abs. 8 Unterabs. 1 AEUV im Urteil über die Ausdehnung sozialrechtlicher Regelungen auf die Türkei nun zu folgern, dass alle gemäß Art. 218 Abs. 9 AEUV festzulegenden Standpunkte der Union vom Rat notwendigerweise mit qualifizierter Mehrheit zu beschließen wären. Denn wie der Gerichtshof schon an anderer Stelle betont hat, muss das Verfahren nach Art. 218 AEUV gerade aufgrund seines allgemeinen Charakters die in den Verträgen für jeden Tätigkeitsbereich der Union vorgesehenen Besonderheiten, insbesondere in Bezug auf die Befugnisse der Organe, berücksichtigen [13]. Nichts anderes folgt im Übrigen aus Art. 40 EUV.

41. Den Besonderheiten der verschiedenen Tätigkeitsbereiche der Union kann bei der Festlegung von Standpunkten im Sinne von Art. 218 Abs. 9 AEUV nicht durch einen pauschalen Verweis auf Art. 218 Abs. 8 AEUV Rechnung getragen werden. Bei näherer Betrachtung erweist sich sogar, dass Art. 218 Abs. 8 AEUV überhaupt keine Regelung zu den Mehrheitserfordernissen für Beschlüsse des Rates über Standpunkte nach dem benachbarten Art. 218 Abs. 9 AEUV enthält.

42. Zwar heißt es in Art. 218 Abs. 8 Unterabs. 1 AEUV, der Rat beschließe „während des gesamten Verfahrens mit qualifizierter Mehrheit“. Wie sich jedoch aus dem Wortlaut des unmittelbar anschließenden Unterabs. 2 ergibt, bezieht sich dies auf den *Abschluss* von internationalen *Übereinkünften*. Auch aus der systematischen Stellung von Abs. 8 innerhalb der Gesamtvorschrift des Art. 218 AEUV folgt, dass mit dem „Verfahren“, während dessen der Rat mit qualifizierter Mehrheit beschließen soll, das Verfahren gemäß den vorhergehenden Abs. 1 bis 7 gemeint ist, also all jene Etappen, die von den Verhandlungen bis zum Abschluss einer internationalen Übereinkunft zu durchlaufen sind.

43. Im Unterschied dazu ist Abs. 9, der in der Systematik von Art. 218 AEUV nicht ohne Grund *hinter* Abs. 8 steht, gerade kein Teil des besagten Verfahrens zum Abschluss von internationalen Übereinkünften, sondern regelt ein *aliud* [14]. Art. 218 Abs. 9 AEUV betrifft praktisch bedeutsame Aspekte der *Umsetzung* bereits geschlossener Übereinkommen, nämlich insbesondere die Mitwirkung

12 Urteil vom 18. Dezember 2014, Vereinigtes Königreich/Rat (Ausdehnung sozialrechtlicher Regelungen auf die Türkei, C-81/13, EU:C:2014:2449, Rn. 66).

13 Urteil vom 24. Juni 2014, Parlament/Rat (Mauritius, C-658/11, EU:C:2014:2025, Rn. 53).

14 Siehe dazu schon meine Schlussanträge in der Rechtssache Vereinigtes Königreich/Rat (Ausdehnung sozialrechtlicher Regelungen auf die Türkei, C-81/13, EU:C:2014:2114, Fn. 63); im selben Sinne die Schlussanträge des Generalanwalts Cruz Villalón in der Rechtssache Deutschland/Rat (Rebe und Wein, C-399/12, EU:C:2014:289, Rn. 52 und 75), der von einer *lex specialis* spricht.

der Union an Beschlüssen der durch diese Übereinkünfte eingesetzten Gremien. Zu diesem Zweck sieht Art. 218 Abs. 9 AEUV ein *gesondertes, vereinfachtes Verfahren* vor, das seinen eigenen Gesetzmäßigkeiten gehorcht und vom klassischen Verfahren zum Abschluss internationaler Übereinkünfte abweicht. Nur so lässt sich im Übrigen auch erklären, warum Art. 218 Abs. 9 AEUV die Vorschlagsrechte der Kommission bzw. des Hohen Vertreters ausdrücklich und gesondert regelt.

44. Alles in allem ist folglich die auf Art. 218 Abs. 8 Unterabs. 1 AEUV gestützte Argumentation der Kommission zurückzuweisen.

b) Rückgriff auf die allgemeinen Vorschriften in Art. 16 Abs. 3 EUV und in Art. 31 Abs. 1 Satz 1 EUV

45. Da also Art. 218 Abs. 9 AEUV selbst keine eindeutige Regelung zu den im Rat geltenden Mehrheitserfordernissen bei der Festlegung von Standpunkten der Union enthält und auch Art. 218 Abs. 8 AEUV – wie soeben gezeigt – keine geeigneten Anhaltspunkte dafür liefert, ist auf die allgemeinen Vorschriften über die Beschlussfassung im Rat zurückzugreifen [15]. Diese finden sich je nach Sachgebiet entweder in Art. 16 Abs. 3 EUV oder in Art. 31 EUV.

46. Gemäß der allgemeinen Regelung in Art. 16 Abs. 3 EUV beschließt der Rat mit qualifizierter Mehrheit, soweit in den Verträgen nichts anderes festgelegt ist. Abweichend davon sieht Art. 31 Abs. 1 Satz 1 EUV vor, dass Beschlüsse nach dem Kapitel des EU-Vertrags über die GASP vom Rat einstimmig gefasst werden, soweit wiederum in eben diesem Kapitel nichts anderes festgelegt ist.

47. Aus der Zusammenschau der beiden Vorschriften ergibt sich, dass für eine Beschlussfassung des Rates im Rahmen der vergemeinschafteten Politiken normalerweise die qualifizierte Mehrheit genügt, wohingegen in der GASP in aller Regel weiterhin das Einstimmigkeitsprinzip gilt.

48. Nur am Rande sei bemerkt, dass ein nach Art. 218 Abs. 9 AEUV festzulegender Standpunkt der Union nicht als bloße Durchführungsmaßnahme angesehen werden kann, für die nach Art. 31 Abs. 2 dritter Gedankenstrich EUV selbst dann das Erfordernis der qualifizierten Mehrheit gelten würde, wenn sie der GASP zugerechnet werden sollte.

c) Maßgeblichkeit der schwerpunktmäßig betroffenen Sachmaterie

49. Anders als der Rat zu meinen scheint, kann nicht jeder noch so geringe Berührungspunkt eines von diesem Organ zu beschließenden Rechtsakts mit der GASP die Anwendung von Art. 31 Abs. 1 Satz 1 EUV auslösen und damit eine einstimmige Beschlussfassung notwendig machen.

50. Wie nämlich Art. 40 Abs. 1 EUV klarstellt, lässt die Durchführung der GASP die Anwendung der Verfahren und den jeweiligen Umfang der Befugnisse der Organe in den vergemeinschafteten Politikbereichen unberührt. Umgekehrt gilt nach Art. 40 Abs. 2 EUV, dass die Durchführung der vergemeinschafteten Politiken die Anwendung der Verfahren und den jeweiligen Umfang der Befugnisse der Organe im Rahmen der GASP unberührt lässt. Diese beiden Unberührtheitsklauseln im ersten und zweiten Absatz von Art. 40 EUV sind seit dem Vertrag von Lissabon symmetrisch ausgestaltet. Um dem Geist von Art. 40 EUV gerecht zu werden, darf weder das Einstimmigkeitsprinzip der GASP durch die Verfahrensregeln der vergemeinschafteten Politiken ausgehöhlt werden, noch darf dieses Einstimmigkeitsprinzip der GASP die vergemeinschafteten Politiken „infizieren“.

15 Im selben Sinne Schlussanträge des Generalanwalts Saugmandsgaard Øe in der Rechtssache Kommission/Rat (Weltrundfunkkonferenz 2015, C-687/15, EU:C:2017:645, Rn. 81).

51. Um also zu entscheiden, ob für die Beschlussfassung des Rates beim Erlass eines konkreten Rechtsakts das Erfordernis der qualifizierten Mehrheit nach Art. 16 Abs. 3 EUV gilt oder gemäß Art. 31 Abs. 1 Satz 1 EUV ein Zwang zur Einstimmigkeit herrscht, ist zu ermitteln, ob der Gegenstand dieses Rechtsakts die GASP oder einen vergemeinschafteten Politikbereich betrifft. Ausschlaggebend ist dabei, welcher *materiellen Rechtsgrundlage* (oder welchen materiellen Rechtsgrundlagen) der jeweilige Beschluss des Rates zuzuordnen ist [16].

52. Die Wahl dieser Rechtsgrundlage hat sich an objektiven und gerichtlich nachprüfbaren Umständen zu orientieren, zu denen insbesondere Ziel und Inhalt des angefochtenen Beschlusses gehören [17], aber auch der Kontext, in den sich dieser Beschluss einbettet [18].

53. Hingegen sind die subjektive Einschätzung und die allgemeinen politischen Absichten der handelnden Akteure bei der Wahl der Rechtsgrundlage ohne jede Bedeutung [19]. Ebenso wenig kann es eine Rolle spielen, welche Rechtsgrundlagen für den Erlass anderer Handlungen der Union herangezogen wurden, die gegebenenfalls ähnliche Merkmale aufweisen oder mit dem angefochtenen Beschluss in engem Zusammenhang stehen [20] (beispielsweise der Beschluss 2016/123 des Rates über die Unterzeichnung und die vorläufige Anwendung des Partnerschaftsabkommens). Nach ständiger Rechtsprechung vermag nämlich eine bloße Praxis des Rates Regeln der Verträge nicht abzuändern und kann folglich kein die Unionsorgane bindendes Präjudiz schaffen [21].

54. Der angefochtene Beschluss legt den Standpunkt der Union im Hinblick auf den Erlass der Geschäftsordnung des Kooperationsrats und auf die Einsetzung mehrerer Fachunterausschüsse im Rahmen des Partnerschaftsabkommens fest. Damit handelt es sich um einen Rechtsakt, der ganz allgemein die Arbeitsweise der durch das Partnerschaftsabkommen eingesetzten internationalen Gremien betrifft und sich – im Gegensatz zu einigen anderen vom Gerichtshof bereits entschiedenen Fällen [22] – nicht nur auf einzelne im Rahmen dieses umfassenden Abkommens geregelte Materien bezieht. Darauf hat zu Recht der Rat in der mündlichen Verhandlung hingewiesen.

55. Unter diesen Umständen ist im vorliegenden Fall bei der Wahl der richtigen Rechtsgrundlage für den angefochtenen Beschluss das Partnerschaftsabkommen in seiner Gesamtheit in den Blick zu nehmen [23].

16 Urteile vom 19. Juli 2012, Parlament/Rat (Rechtsgrundlage für restriktive Maßnahmen, C-130/10, EU:C:2012:472, Rn. 80), vom 24. Juni 2014, Parlament/Rat (Mauritius, C-658/11, EU:C:2014:2025, Rn. 57), und vom 6. September 2017, Slowakei und Ungarn/Rat (Vorläufige Maßnahmen im Bereich des internationalen Schutzes, C-643/15 und C-647/15, EU:C:2017:631, Rn. 46).

17 Urteile vom 11. Juni 1991, Kommission/Rat (Titandioxid, C-300/89, EU:C:1991:244, Rn. 10), und vom 14. Juni 2016, Parlament/Rat (Tansania, C-263/14, EU:C:2016:435, Rn. 43), sowie Gutachten 1/15 vom 26. Juli 2017 (Geplantes Abkommen mit Kanada über Fluggastdaten, EU:C:2017:592, Rn. 76).

18 Urteile vom 26. September 2013, Vereinigtes Königreich/Rat (Ausdehnung sozialrechtlicher Regelungen auf den EWR, C-431/11, EU:C:2013:589, Rn. 48), vom 27. Februar 2014, Vereinigtes Königreich/Rat (Ausdehnung sozialrechtlicher Regelungen auf die Schweiz, C-656/11, EU:C:2014:97, Rn. 50), und vom 18. Dezember 2014, Vereinigtes Königreich/Rat (Ausdehnung sozialrechtlicher Regelungen auf die Türkei, C-81/13, EU:C:2014:2449, Rn. 38).

19 In diesem Sinne etwa Gutachten 2/00 vom 6. Dezember 2001 (Protokoll von Cartagena über die biologische Sicherheit, EU:C:2001:664, Rn. 22).

20 Urteile vom 10. Januar 2006, Kommission/Rat (Rotterdamer Übereinkommen, C-94/03, EU:C:2006:2, Rn. 50), vom 24. Juni 2014, Parlament/Rat (Mauritius, C-658/11, EU:C:2014:2025, Rn. 48), und vom 18. Dezember 2014, Vereinigtes Königreich/Rat (Ausdehnung sozialrechtlicher Regelungen auf die Türkei, C-81/13, EU:C:2014:2449, Rn. 36).

21 Urteil vom 23. Februar 1988, Vereinigtes Königreich/Rat (Stoffe mit hormonaler Wirkung, 68/86, EU:C:1988:85, Rn. 24), Gutachten 1/94 (WTO-Abkommen, EU:C:1994:384, Rn. 52) und Urteil vom 25. Oktober 2017, Kommission/Rat (Weltrundfunkkonferenz 2015, C-687/15, EU:C:2017:803, Rn. 42).

22 Vgl. etwa die Urteile vom 26. September 2013, Vereinigtes Königreich/Rat (Ausdehnung sozialrechtlicher Regelungen auf den EWR, C-431/11, EU:C:2013:589, insbesondere Rn. 61), vom 27. Februar 2014, Vereinigtes Königreich/Rat (Ausdehnung sozialrechtlicher Regelungen auf die Schweiz, C-656/11, EU:C:2014:97, insbesondere Rn. 64), und vom 18. Dezember 2014, Vereinigtes Königreich/Rat (Ausdehnung sozialrechtlicher Regelungen auf die Türkei, C-81/13, EU:C:2014:2449, insbesondere Rn. 63).

23 Ein ganz ähnlicher Gedanke kommt im Urteil vom 25. Oktober 2017, Kommission/Rat (Überarbeitetes Lissabonner Abkommen, C-389/15, EU:C:2017:798, Rn. 64), zum Ausdruck, wonach die Modalitäten, die ein internationales Abkommen für die Sicherstellung seiner künftigen Durchführung und Verwaltung vorsieht, anhand der Ziele zu würdigen sind, die die Parteien zu seinem Abschluss veranlasst haben, und nicht umgekehrt. Im selben Sinne wird im Gutachten 2/15 vom 16. Mai 2017 (Freihandelsabkommen mit Singapur, EU:C:2017:376, Rn. 276) ausgeführt, dass die organisatorischen Bestimmungen in einem internationalen Abkommen Hilfscharakter haben und damit in die gleiche Zuständigkeit fallen wie die materiell-rechtlichen Bestimmungen, denen sie zur Seite gestellt sind.

56. Neben Bestimmungen zum politischen Dialog und zur Zusammenarbeit im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik enthält das Partnerschaftsabkommen zahlreiche Regelungen zu den Themen Handel und Wirtschaft sowie zu den verschiedensten Formen der Zusammenarbeit, nicht zuletzt in den Bereichen Wirtschaft und nachhaltige Entwicklung (einschließlich Verkehr und Umwelt) sowie im Bereich Freiheit, Sicherheit und Recht.

57. Dementsprechend kommt für den angefochtenen Beschluss, wie auch schon zuvor für die Unterzeichnung des Partnerschaftsabkommens durch die Union, grundsätzlich eine ganze Bandbreite materieller Rechtsgrundlagen in Betracht. Dazu gehört die Vertragsschlusskompetenz der Union auf dem Gebiet der GASP (Art. 37 EUV) ebenso wie die Gemeinsame Handelspolitik (Art. 207 AEUV), die Entwicklungszusammenarbeit (Art. 209 Abs. 2 AEUV), die Verkehrspolitik (Art. 91 in Verbindung mit Art. 100 Abs. 2 und dem zweiten Teil von Art. 216 Abs. 1 AEUV), die Umweltpolitik (Art. 192 in Verbindung mit Art. 191 Abs. 1 vierter Gedankenstrich AEUV) oder der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (Art. 67 ff. in Verbindung mit dem zweiten Teil von Art. 216 Abs. 1 AEUV), um nur die wichtigsten potenziell einschlägigen Außenkompetenzen der Union zu nennen.

58. In einer derartigen Lage, in der mehrere materielle Rechtsgrundlagen Anwendung finden könnten, entspricht es ständiger Rechtsprechung, eine Schwerpunktbetrachtung vorzunehmen. Dabei gelten folgende Leitlinien: Umfasst ein Rechtsakt mehrere Zielsetzungen oder mehrere Komponenten, und lässt sich eine von ihnen als die hauptsächliche oder überwiegende ausmachen, während die andere nur nebensächliche Bedeutung hat, so ist der Rechtsakt nur auf eine Rechtsgrundlage zu stützen, und zwar auf die, die die hauptsächliche oder überwiegende Zielsetzung oder Komponente erfordert. Nur höchst ausnahmsweise ist eine Maßnahme auf mehrere Rechtsgrundlagen zugleich zu stützen, nämlich dann, wenn sie mehrere Zielsetzungen zugleich verfolgt oder wenn sie mehrere Komponenten zugleich umfasst, die untrennbar miteinander verbunden sind, ohne dass die eine gegenüber der anderen nebensächlich ist[24].

59. Wie ich bereits an anderer Stelle ausgeführt habe[25], darf zwar die besagte Schwerpunktbetrachtung im *vertikalen Verhältnis* nicht zu einer Ausdehnung der Zuständigkeiten der Union gegenüber den Mitgliedstaaten führen; ansonsten würde der Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung unterlaufen (Art. 5 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2 EUV in Verbindung mit Art. 4 Abs. 1 EUV). Ohne Weiteres findet diese Schwerpunktbetrachtung aber im *horizontalen Verhältnis* Anwendung, also dort, wo feststeht, dass die Union für alle Komponenten einer von ihr in Aussicht genommenen Handlung über Zuständigkeiten verfügt und es lediglich um die richtige Auswahl zwischen diesen Befugnissen geht. Nur um letzteren Aspekt dreht sich im vorliegenden Fall der Rechtsstreit zwischen der Kommission und dem Rat.

60. Der vorliegende Fall ist übrigens keineswegs der erste, in dem der Gerichtshof anhand einer Schwerpunktbetrachtung Rechtsstreitigkeiten über die richtige Rechtsgrundlage im Hinblick auf umfassende Kooperations- oder Partnerschaftsabkommen zwischen der Union und bestimmten Entwicklungs- oder Schwellenländern zu entscheiden hat[26]. Auch im Verhältnis der GASP zu den vergemeinschafteten Politikbereichen hat der Gerichtshof bereits solche Schwerpunktbetrachtungen durchgeführt, wobei sich die Waagschale mal zugunsten der GASP senkte, mal zu ihren Lasten[27]. Vor diesem Hintergrund ist die Befürchtung des Rates, die GASP würde bei einer Schwerpunktbetrachtung

24 Gutachten 2/00 vom 6. Dezember 2001 (Protokoll von Cartagena über die biologische Sicherheit, EU:C:2001:664, Rn. 23) sowie Urteile vom 11. Juni 2014, Kommission/Rat (Rahmenabkommen mit den Philippinen, C-377/12, EU:C:2014:1903, Rn. 34), und vom 14. Juni 2016, Parlament/Rat (Tansania, C-263/14, EU:C:2016:435, Rn. 44).

25 Siehe dazu meine Schlussanträge in der Rechtssache Kommission/Rat (Vietnam, C-13/07, EU:C:2009:190, Rn. 113).

26 Vgl. dazu Urteile vom 3. Dezember 1996, Portugal/Rat (Kooperationsabkommen mit Indien, C-268/94, EU:C:1996:461), und vom 11. Juni 2014, Kommission/Rat (Rahmenabkommen mit den Philippinen, C-377/12, EU:C:2014:1903); in ähnlicher Weise ging es im Urteil vom 20. Mai 2008, Kommission/Rat (Kleinwaffen, C-91/05, EU:C:2008:288), um die Bezüge einer Maßnahme des Rates auf dem Gebiet der GASP zu einem Partnerschaftsabkommen.

27 Urteile vom 20. Mai 2008, Kommission/Rat (Kleinwaffen, C-91/05, EU:C:2008:288, insbesondere Rn. 73 und 74), und vom 14. Juni 2016, Parlament/Rat (Tansania, C-263/14, EU:C:2016:435, Rn. 44 bis 55).

notwendigerweise auf der Strecke bleiben, unbegründet. Erst recht ist aber angesichts der bestehenden Rechtsprechung [28] das mündliche Vorbringen des Rates zurückzuweisen, eine Schwerpunktbetrachtung dürfe bei Vorliegen von GASP-Bezügen von vornherein nicht zur Anwendung kommen.

d) Schwerpunktbetrachtung im konkreten Fall

61. Im schriftlichen Verfahren haben sich die Verfahrensbeteiligten kaum dazu geäußert, wo ihrer Ansicht nach der Schwerpunkt des Partnerschaftsabkommens und damit letztlich auch der Schwerpunkt des streitigen Standpunkts der Union für den Kooperationsrat liegt. Der Gerichtshof hat jedoch die mündliche Verhandlung genutzt, um mit den Verfahrensbeteiligten die Ziele, den Inhalt und den Kontext der Partnerschaft mit Kasachstan zu erörtern.

62. Im Gegensatz zur Kommission hat der Rat dabei den Standpunkt vertreten, dass die GASP-Bezüge des Abkommens jedenfalls gewichtig genug sind, um einen Rückgriff auf Art. 37 EUV als materielle Rechtsgrundlage und auf Art. 31 Abs. 1 Satz 1 EUV als verfahrensrechtliche Rechtsgrundlage *neben* den anderen einschlägigen Rechtsgrundlagen zu rechtfertigen.

63. Dazu sei sogleich der Hinweis erlaubt, dass eine solche Kumulierung von Rechtsgrundlagen – vereinfachend bisweilen auch als „doppelte Rechtsgrundlage“ bezeichnet – nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs den absoluten Ausnahmefall darstellt [29] und bislang höchst selten angenommen wurde [30]. Voraussetzung für die Kumulierung von Rechtsgrundlagen ist, wie bereits oben erwähnt, dass eine Maßnahme mehrere Zielsetzungen zugleich verfolgt oder mehrere Komponenten zugleich umfasst, die untrennbar miteinander verbunden sind, ohne dass die eine gegenüber der anderen nebensächlich ist [31].

– Die Bezüge des Partnerschaftsabkommens zur GASP

64. Betrachtet man die Ziele und den Inhalt des Partnerschaftsabkommens, ist dem Rat durchaus zuzugestehen, dass dabei mehrere Themen in Erscheinung treten, die im Rahmen der GASP eine wichtige Rolle spielen.

65. So werden in der Präambel des Partnerschaftsabkommens gleich zu Beginn die Grundsätze und Bestimmungen der Charta der Vereinten Nationen, der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte der Vereinten Nationen und der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE), insbesondere der Schlussakte von Helsinki, sowie weitere allgemein anerkannte Normen des Völkerrechts betont [32].

66. Die Parteien des Abkommens bekunden überdies ihre Absicht zur Förderung des internationalen Friedens und der internationalen Sicherheit sowie zur friedlichen Beilegung von Streitigkeiten, vor allem durch wirksame Zusammenarbeit zu diesem Zweck im Rahmen der Vereinten Nationen und der OSZE [33]. Sie erklären ihre Bereitschaft zur Weiterentwicklung des regelmäßigen politischen Dialogs zu

28 Vgl. nochmals die in Fn. 26 und 27 angeführten Urteile.

29 Urteil vom 20. Mai 2008, Kommission/Rat (Kleinwaffen, C-91/05, EU:C:2008:288, Rn. 75); vgl. außerdem die oben in Fn. 21 angeführte Rechtsprechung.

30 Urteile vom 10. Januar 2006, Kommission/Rat (Rotterdamer Übereinkommen, C-94/03, EU:C:2006:2, Rn. 51) und Kommission/Parlament und Rat (Einfuhr gefährlicher Chemikalien, C-178/03, EU:C:2006:4, Rn. 56), sowie vom 20. Mai 2008, Kommission/Rat (Kleinwaffen, C-91/05, EU:C:2008:288, Rn. 99, 108 und 109), und vom 6. November 2008, Parlament/Rat (Verluste der Europäischen Investitionsbank, C-155/07, EU:C:2008:605, Rn. 84).

31 Vgl. nochmals Gutachten 2/00 vom 6. Dezember 2001 (Protokoll von Cartagena über die biologische Sicherheit, EU:C:2001:664, Rn. 23) sowie Urteile vom 11. Juni 2014, Kommission/Rat (Rahmenabkommen mit den Philippinen, C-377/12, EU:C:2014:1903, Rn. 34), und vom 14. Juni 2016, Parlament/Rat (Tansania, C-263/14, EU:C:2016:435, Rn. 44).

32 Zweiter Erwägungsgrund der Präambel des Partnerschaftsabkommens.

33 Neunter Erwägungsgrund der Präambel des Partnerschaftsabkommens.

bilateralen und internationalen Fragen von beiderseitigem Interesse [34]. Daneben zeigen sich die Parteien des Abkommens entschlossen zur Bekämpfung der Verbreitung von Massenvernichtungswaffen und ihren Trägermitteln sowie zur Zusammenarbeit im Bereich der Nichtverbreitung und in Bezug auf die Sicherheit und Gefahrenabwehr im Nuklearbereich [35], außerdem zur Bekämpfung des illegalen Handels mit und der Anhäufung von Kleinwaffen und leichten Waffen [36].

67. Einen gewissen Bezug zur GASP hat schließlich auch das nachdrückliche Eintreten der Parteien des Abkommens für die Stärkung der Förderung, des Schutzes und der Umsetzung der Grundfreiheiten und Menschenrechte sowie für die verstärkte Achtung der demokratischen Grundsätze, der Rechtsstaatlichkeit und der guten Regierungsführung [37]. Die Parteien bekennen sich im Bereich der Menschenrechte und der Demokratie nachdrücklich zur Förderung gemeinsamer Ziele, zur Führung eines offenen und konstruktiven politischen Dialogs, zur Transparenz und zur Achtung internationaler Menschenrechtsnormen [38].

68. All diesen Bekundungen in der Präambel entspricht es, dass dem politischen Dialog und der Zusammenarbeit im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik an durchaus prominenter Stelle im Partnerschaftsabkommen ein eigener Titel II gewidmet ist, dessen Bestimmungen sich über insgesamt zehn Artikel erstrecken. Diese Bestimmungen beziehen neben dem politischen Dialog (Art. 4 des Abkommens) und der Außen- und Sicherheitspolitik im engeren Sinne (Art. 6 des Abkommens) auch Themen wie Demokratie und Rechtsstaatlichkeit (Art. 5 des Abkommens), Konfliktverhütung und Krisenmanagement (Art. 9 des Abkommens) sowie die regionale Stabilität (Art. 10 des Abkommens) mit ein.

69. Trotz dieser durchaus existenten Bezüge zur GASP in der Präambel und einigen Bestimmungen des Partnerschaftsabkommens ist jedoch festzustellen, dass die Themen der GASP bei Weitem nicht den Schwerpunkt jenes Abkommens bilden. Sehr viel größeres Gewicht kommt nämlich innerhalb des Abkommens denjenigen Themen zu, die eindeutig außerhalb des Anwendungsbereichs der GASP liegen und den vergemeinschafteten Politiken im AEU-Vertrag zugehörig sind. Diesen Themen wende ich mich nunmehr zu.

– Die Bezüge des Partnerschaftsabkommens zu den vergemeinschafteten Politiken im AEU-Vertrag

70. Betrachtet man die Ziele und den Inhalt des Partnerschaftsabkommens in ihrer Gesamtheit, so springen insbesondere die Themen Handel und Wirtschaft, aber auch diverse Formen der Zusammenarbeit ins Auge, die allesamt nicht der GASP zuzuordnen sind.

71. Erstens fällt besonders auf, dass der Löwenanteil der Bestimmungen des Partnerschaftsabkommens den Handelsbeziehungen zwischen der Union und Kasachstan gewidmet ist: Von insgesamt 287 Artikeln des Abkommens gehört mit 185 Artikeln die überwältigende Mehrzahl (die Artikel 14 bis 198) dem Titel III („Handel und Wirtschaft“) an. Dort sind neben klassischen Vorschriften, die heute zum Standardrepertoire einer Vielzahl von Handelsabkommen gehören (z. B. Regelungen über die Meistbegünstigung, Inländerbehandlung, Antidumping- und Ausgleichsmaßnahmen), auch vergleichsweise moderne Vorschriften enthalten, wie sie eher in Handelsabkommen jüngeren Datums üblich sind (z. B. Regelungen aus den Bereichen Wettbewerbsrecht und öffentliches Beschaffungswesen sowie Bestimmungen zur Durchsetzung der Rechte des geistigen Eigentums) [39].

34 Zehnter Erwägungsgrund der Präambel des Partnerschaftsabkommens.

35 Elfter Erwägungsgrund der Präambel des Partnerschaftsabkommens.

36 Zwölfter Erwägungsgrund der Präambel des Partnerschaftsabkommens.

37 Dritter Erwägungsgrund der Präambel des Partnerschaftsabkommens.

38 Vierter Erwägungsgrund der Präambel des Partnerschaftsabkommens.

39 Vgl. dazu etwa das Gutachten 2/15 vom 16. Mai 2017 (Freihandelsabkommen mit Singapur, EU:C:2017:376, Rn. 276).

72. Auch in der Präambel des Abkommens werden zum einen die Grundsätze der freien Marktwirtschaft [40] und zum anderen die zunehmende Bedeutung der Handels- und Investitionsbeziehungen zwischen beiden Seiten hervorgehoben [41]; die engen wirtschaftlichen Beziehungen sollen weiter gestärkt und die Handels- und Investitionsströme weiter ausgebaut werden [42]; Handel und Investitionen sollen auf der Grundlage des WTO-Abkommens verstärkt gefördert werden [43]; und es soll für ausgewogene Bedingungen in den bilateralen Handelsbeziehungen gesorgt werden [44].

73. Zweitens spielt – abseits der klassischen Handelspolitik – der Grundsatz der nachhaltigen Entwicklung eine gewichtige Rolle im Partnerschaftsabkommen, und die Parteien des Abkommens bekennen sich zu ihrer Verpflichtung zur Verbesserung der öffentlichen Gesundheit sowie des Schutzes der menschlichen Gesundheit als Voraussetzung für nachhaltige Entwicklung und wirtschaftliches Wachstum [45]. Dementsprechend befassen sich in den Titeln IV („Zusammenarbeit im Bereich Wirtschaft und nachhaltige Entwicklung“) und VI des Abkommens („Sonstige Zusammenarbeit“) zahlreiche Kapitel mit Themen, welche eindeutig außerhalb der GASP anzusiedeln sind und mit der Entwicklungszusammenarbeit sowie gegebenenfalls mit diversen vergemeinschafteten Politiken des AEU-Vertrags im Zusammenhang stehen (z. B. Umwelt, Verkehr, Kultur und Verbraucherschutz).

74. Drittens ist schließlich anzumerken, dass das Partnerschaftsabkommen der „Zusammenarbeit im Bereich Freiheit, Sicherheit und Recht“ einen eigenen Titel V gewidmet hat. Die Bedeutung dieses Themas, das aus der Sicht des Unionsrechts nicht nur Bezüge zum Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (Dritter Teil Titel V des AEU-Vertrags), sondern auch zur Entwicklungszusammenarbeit (Art. 208 und 209 AEUV) aufweist [46], spiegelt sich ebenfalls deutlich in der Präambel des Partnerschaftsabkommens wider. Dort zeigen sich die Parteien des Abkommens entschlossen zur Bekämpfung des organisierten Verbrechens und des Menschenhandels sowie zur Intensivierung der Zusammenarbeit bei der Bekämpfung des Terrorismus [47], und sie wollen ihren Dialog sowie ihre Kooperation in Migrationsfragen intensivieren [48].

– Schlussfolgerungen zur Schwerpunktbetrachtung im konkreten Fall

75. Alles in allem lässt sich damit festhalten, dass die Ziele und der Inhalt des Partnerschaftsabkommens zwar durchaus Bezüge zur GASP aufweisen. Entgegen der Auffassung des Rates sind diese Bezüge jedoch bei Weitem nicht stark genug, um den Schwerpunkt des Abkommens in der GASP zu verorten.

76. Meines Erachtens sind die besagten Bezüge des Partnerschaftsabkommens zur GASP auch nicht von hinreichendem Gewicht, um die Annahme zu rechtfertigen, dass es sich bei der außen- und sicherheitspolitischen Komponente um eine von mehreren Komponenten des Abkommens handelt, die „untrennbar miteinander verbunden sind, ohne dass die eine gegenüber der anderen nebensächlich

40 Fünfter Erwägungsgrund der Präambel des Partnerschaftsabkommens.

41 Sechster Erwägungsgrund der Präambel des Partnerschaftsabkommens.

42 Siebter Erwägungsgrund der Präambel des Partnerschaftsabkommens.

43 Achter Erwägungsgrund der Präambel des Partnerschaftsabkommens; vgl. auch den 17. Erwägungsgrund jener Präambel.

44 16. Erwägungsgrund der Präambel des Partnerschaftsabkommens.

45 Erwägungsgründe 18, 22 und 24 der Präambel des Partnerschaftsabkommens.

46 Die Bezüge zur Entwicklungszusammenarbeit illustrieren etwa die Urteile vom 20. Mai 2008, Kommission/Rat (Kleinwaffen, C-91/05, EU:C:2008:288), und vom 11. Juni 2014, Kommission/Rat (Rahmenabkommen mit den Philippinen, C-377/12, EU:C:2014:1903, insbesondere Rn. 55 und 60).

47 14. Erwägungsgrund der Präambel des Partnerschaftsabkommens.

48 15. Erwägungsgrund der Präambel des Partnerschaftsabkommens.

ist“ [49]. Ganz im Gegenteil ist hier ein eindeutiges Überwiegen von Materien festzustellen, die außerhalb der GASP liegen und diversen Politiken im vergemeinschafteten Teil der Verträge zuzuordnen sind. Der gleichzeitige Rückgriff auf Rechtsgrundlagen aus dem Bereich der GASP und auf solche aus dem Bereich der vergemeinschafteten Politiken des AEU-Vertrags (Kumulierung von Rechtsgrundlagen) scheint mir deshalb im vorliegenden Fall in keiner Weise gerechtfertigt.

77. Ein Verzicht auf die Heranziehung von Rechtsgrundlagen aus dem Bereich der GASP führt übrigens zu keiner Schwächung der außen- und sicherheitspolitischen Komponente des Partnerschaftsabkommens. Denn die oben identifizierten Ziele und Inhalte des Partnerschaftsabkommens mit außen- bzw. sicherheitspolitischen Bezügen können nicht nur mit den klassischen Mitteln der GASP verwirklicht werden. Vielmehr gehören namentlich das Eintreten für Demokratie und Rechtsstaatlichkeit, die Achtung der Menschenrechte, die friedliche Streitbeilegung sowie die Einhaltung des Völkerrechts zu den grundlegenden Werten der Union, von denen sie sich gemäß der Querschnittsklausel des Art. 21 Abs. 1 EUV bei ihrem gesamten auswärtigen Handeln leiten lässt, also nicht nur im Rahmen der GASP, sondern auch beispielsweise im Rahmen der Gemeinsamen Handelspolitik (Art. 207 AEUV) und der Entwicklungszusammenarbeit (Art. 208 Abs. 1 und 209 Abs. 2 AEUV).

78. Ganz in diesem Sinne hat der Gerichtshof bereits geurteilt, dass die Zuständigkeiten der Union auf dem Gebiet der Entwicklungszusammenarbeit nicht eng verstanden werden dürfen und dass die zur Verfolgung der Ziele der Entwicklungszusammenarbeit notwendigen Maßnahmen verschiedene besondere Bereiche betreffen können [50]. Nicht zuletzt folgt daraus, dass die Zuständigkeiten der Union auf dem Gebiet der Entwicklungszusammenarbeit auch Klauseln in einem Kooperations- oder Partnerschaftsabkommen tragen können, die dem politischen Dialog und der Achtung der Menschenrechte gewidmet sind [51].

C. Nichtigerklärung des angefochtenen Beschlusses unter einstweiliger Aufrechterhaltung seiner Wirkungen

79. Vor dem Hintergrund der vorstehenden Ausführungen hat sich der Rat beim Erlass des angefochtenen Beschlusses zu Unrecht an den Erfordernissen des Art. 31 Abs. 1 Satz 1 EUV orientiert. Der von der Kommission geltend gemachte Nichtigkeitsgrund greift somit durch.

80. Wegen der Heranziehung von Art. 31 Abs. 1 Satz 1 EUV ging der Rat bei der Beschlussfassung über den im Kooperationsrat zu vertretenden Standpunkt der Union irrigerweise von einem Zwang zur Einstimmigkeit aus, statt mit qualifizierter Mehrheit abzustimmen. Es ist nicht auszuschließen, dass der Inhalt seines Beschlusses bei Zugrundelegung der Regel der qualifizierten Mehrheit anders ausgefallen wäre als bei Einstimmigkeit [52].

81. Folglich ist der angefochtene Beschluss gemäß Art. 264 Abs. 1 AEUV für nichtig zu erklären. Dabei empfiehlt es sich aus Gründen der Rechtssicherheit, wie vom Rat hilfsweise beantragt, die Wirkungen des für nichtig erklärten Beschlusses nach Art. 264 Abs. 2 AEUV bis zu einer erneuten Beschlussfassung im Rat unter Heranziehung der zutreffenden Abstimmungsregel – d. h. qualifizierte

49 Vgl. nochmals Gutachten 2/00 vom 6. Dezember 2001 (Protokoll von Cartagena über die biologische Sicherheit, EU:C:2001:664, Rn. 23) sowie Urteile vom 11. Juni 2014, Kommission/Rat (Rahmenabkommen mit den Philippinen, C-377/12, EU:C:2014:1903, Rn. 34), und vom 14. Juni 2016, Parlament/Rat (Tansania, C-263/14, EU:C:2016:435, Rn. 44).

50 Urteile vom 3. Dezember 1996, Portugal/Rat (Kooperationsabkommen mit Indien, C-268/94, EU:C:1996:461, Rn. 37 bis 39), und vom 11. Juni 2014, Kommission/Rat (Rahmenabkommen mit den Philippinen, C-377/12, EU:C:2014:1903, Rn. 38, 42 und 43); ähnlich Urteil vom 20. Mai 2008, Kommission/Rat (Kleinwaffen, C-91/05, EU:C:2008:288, Rn. 92).

51 Urteile vom 3. Dezember 1996, Portugal/Rat (Kooperationsabkommen mit Indien, C-268/94, EU:C:1996:461, insbesondere Rn. 24 und 39), und vom 20. Mai 2008, Kommission/Rat (Kleinwaffen, C-91/05, EU:C:2008:288, Rn. 65).

52 In diesem Sinne Urteile vom 23. Februar 1988, Vereinigtes Königreich/Rat (Legehennen, 131/86, EU:C:1988:86, Rn. 11), und vom 29. März 1990, Griechenland/Rat (Tschernobyl, C-62/88, EU:C:1990:153, Rn. 12); vgl. außerdem Urteil vom 27. September 1988, Kommission/Rat (Harmonisiertes System, 165/87, EU:C:1988:458, Rn. 19).

Mehrheit – aufrechtzuerhalten. Denn auf der Grundlage des in diesem Beschluss festgelegten Standpunkts hat die Union bereits an Entscheidungen des Kooperationsrats mitgewirkt. Selbst wenn die völkerrechtliche Gültigkeit solcher Entscheidungen des Kooperationsrats sorgsam von der Gültigkeit eines vom Rat im Vorfeld festgelegten Standpunkts der Union zu unterscheiden ist, sollten jegliche Zweifel im Hinblick auf Art und Ausmaß der Bindung der Union an die vom Kooperationsrat erlassenen Rechtsakte von vornherein ausgeräumt werden.

82. Im Einklang mit seiner jüngeren Praxis [53] sollte der Gerichtshof jedoch die Wirkungen des angefochtenen Beschlusses nur so lange aufrechterhalten, wie es für eine erneute Beschlussfassung im Rat vernünftigerweise erforderlich ist. Dazu erscheint im vorliegenden Fall die Festlegung einer angemessenen Frist angezeigt, die sechs Monate nicht überschreiten sollte.

VI. Kosten

83. In Anwendung von Art. 138 Abs. 1 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da nach der von mir vorgeschlagenen Lösung der Rat mit seinem Vorbringen unterlegen ist und die Kommission einen entsprechenden Antrag gestellt hat, sind dem Rat die Kosten aufzuerlegen.

VII. Ergebnis

84. Aufgrund der vorstehenden Erwägungen schlage ich dem Gerichtshof vor, wie folgt zu entscheiden:

1) Der Beschluss (EU) 2017/477 des Rates der Europäischen Union vom 3. März 2017 wird für nichtig erklärt.

2) Die Wirkungen des für nichtig erklärten Beschlusses werden aufrecht erhalten, bis der Rat innerhalb einer angemessenen Frist, die sechs Monate nicht überschreiten darf, mit qualifizierter Mehrheit einen neuen Beschluss erlässt.

3) Der Rat trägt die Kosten des Verfahrens.

53 Urteile vom 22. Oktober 2013, Kommission/Rat (Zugangskontrollierte Dienste, C-137/12, EU:C:2013:675, Rn. 81), vom 6. Mai 2014, Kommission/Parlament und Rat (Austausch von Informationen über die Straßenverkehrssicherheit gefährdende Verkehrsdelikte, C-43/12, EU:C:2014:298, Rn. 56), und vom 25. Oktober 2017, Kommission/Rat (Überarbeitetes Lissabonner Abkommen, C-389/15, EU:C:2017:798, Rn. 84); vgl. außerdem bereits Urteil vom 5. September 2012, Parlament/Rat (Überwachung der Seeaußengrenzen, C-355/10, EU:C:2012:516, Rn. 90).