

1. Die Gemeinschaft besitzt die Fähigkeit, mit dritten Staaten vertragliche Bindungen einzugehen, im gesamten Bereich der vom Vertrag aufgestellten Ziele. Diese Zuständigkeit ergibt sich nicht nur aus einer ausdrücklichen Verleihung durch den Vertrag, sondern sie kann auch aus anderen Vertragsbestimmungen und aus in ihrem Rahmen ergangenen Rechtsakten der Gemeinschaftsorgane fließen. Insbesondere sind in den Bereichen, in denen die Gemeinschaft zur Verwirklichung einer vom Vertrag vorgesehenen gemeinsamen Politik Vorschriften erlassen hat, die in irgendeiner Form gemeinsame Rechtsnormen vorsehen, die Mitgliedstaaten weder einzeln noch selbst gemeinsam handelnd berechtigt, mit dritten Staaten Verpflichtungen einzugehen, die diese Normen beeinträchtigen. Daher kann beim Vollzug der Vorschriften des Vertrages die für innergemeinschaftliche Maßnahmen geltende Regelung nicht von der für die Außenbeziehungen geltenden getrennt werden.
2. Die Zuständigkeit der Gemeinschaft für das Verkehrswesen erstreckt sich auf Beziehungen, die dem internationalen Recht unterliegen, und schließt damit insoweit die Notwendigkeit ein, mit den beteiligten dritten Ländern Abkommen zu schließen. Den Übergang einer solchen Zuständigkeit auf die Gemeinschaft hat die Verordnung Nr. 543/69 des Rates über die Harmonisierung bestimmter Sozialvorschriften im Straßenverkehr bewirkt.
3. Gemäß dem in Artikel 164 aufgestellten Ziel muß die Anfechtungsklage gegen alle Handlungen der Organe, die dazu bestimmt sind, Rechtswirkungen zu erzeugen, ohne Unterschied ihrer Rechtsnatur oder Form zulässig sein.
4. Ein Beschluß des Rates wäre im Fall seiner Aufhebung als ungeschehen anzusehen und die Streitfragen wären noch einmal zu prüfen und im Einklang mit dem Gemeinschaftsrecht zu lösen. Daher kann der Kommission ihr Interesse an einer Klage gegen einen Beschluß des Rates über eine Koordinierung zwischen den Mitgliedstaaten nicht abgesprochen werden.
5. Für Abkommen, welche die Verkehrspolitik betreffen, steht das Vorschlags- und Verhandlungsrecht der Kommission, das Abschlußrecht dem Rat zu.
6. Sind Verhandlungen vor dem Übergang der Zuständigkeit auf die Gemeinschaft eingeleitet worden, so haben die Organe, deren Befugnisse unmittelbar berührt werden, also der Rat und die Kommission, ihre Zusammenarbeit einvernehmlich zu regeln, um die Interessen der Gemeinschaft möglichst wirksam wahrzunehmen. Die Mitgliedstaaten sind, wenn sie auf Regierungsebene eingeleitete Verhandlungen fortsetzen, in jedem Fall gehalten, gemäß ihren Verpflichtungen aus Artikel 5 im Interesse und für Rechnung der Gemeinschaft solidarisch vorzugehen.
7. Artikel 235 gestattet dem Rat zwar auch auf dem Gebiet der Außenbeziehungen, die „geeigneten Vorschriften“ zu erlassen, er begründet aber keine Verpflichtung, sondern verleiht dem Rat eine Befugnis, deren Nichtausübung einen Beschluß in seiner Rechtmäßigkeit nicht berühren kann.
8. Hat die Kommission an einer Beratung des Rates teilgenommen, so kann sie sich gegenüber dem darin ergangenen Beschluß nicht auf die in Artikel 190 für Verordnungen, Richtlinien und Entscheidungen vorgesehene Begründungspflicht berufen.

In der Rechtssache 22/70

KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN, vertreten durch den Generaldirektor ihres Juristischen Dienstes, Herrn Gérard Olivier, als Bevollmächtigter

tigten, Zustellungsbevollmächtigter: Herr Emile Reuter, Rechtsberater der Kommission, 4, boulevard Royal, Luxemburg,

Klägerin,

gegen

RAT DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN, vertreten durch den Rechtsberater des Rates und Generaldirektor im Generalsekretariat des Rates, Herrn Ernst Wohlfarth als Bevollmächtigten, Beistand: Herr Jean-Pierre Puissochet, Direktor im Generalsekretariat des Rates, Zustellungsbevollmächtigter: Herr J. N. Van den Houten, Direktor im Juristischen Dienst der Europäischen Investitionsbank, 2, place de Metz; Luxemburg,

Beklagte,

wegen Aufhebung des Beschlusses des Rates vom 20. März 1970 über die Aushandlung und den Abschluß des Europäischen Übereinkommens über die Arbeit der im internationalen Straßenverkehr beschäftigten Fahrzeugbesatzungen durch die Mitgliedstaaten

erläßt

DER GERICHTSHOF

unter Mitwirkung des Präsidenten R. Lecourt, der Kammerpräsidenten A. M. Donner und A. Trabucchi, der Richter A. Monaco, J. Mertens de Wilmars, P. Pescatore (Berichterstatter) und H. Kutscher,

Generalanwalt: A. Dutheillet de Lamothe

Kanzler: A. Van Houtte

folgendes

URTEIL

Tatbestand

I — Sachverhalt

Am 19. Januar 1962 wurde in Genf im Rahmen der Wirtschaftskommission für

Europa der Vereinten Nationen von fünf der sechs EWG-Mitgliedstaaten und einer Anzahl anderer europäischer Staaten das Europäische Übereinkommen über

die Arbeit der im internationalen Straßenverkehr beschäftigten Fahrzeugbesetzungen (AETR) unterzeichnet. Es trat jedoch mangels einer ausreichenden Zahl von Ratifizierungen nicht in Kraft.

Im Jahre 1967 wurden zunächst im Rahmen der Europäischen Konferenz der Verkehrsminister in Paris und anschließend im Rahmen der Wirtschaftskommission für Europa in Genf die Verhandlungen wieder aufgenommen mit dem Ziel, dieses Übereinkommen zu überarbeiten.

Parallellaufende Arbeiten auf Gemeinschaftsebene zur Harmonisierung der Lenkungs- und Ruhezeiten der im Straßenverkehr beschäftigten Fahrer führten zum Erlaß der Verordnung Nr. 543/69 des Rates vom 25. März 1969 über die Harmonisierung bestimmter Sozialvorschriften im Straßenverkehr (Amtsblatt L 77 vom 29. März 1969, S. 49):

Der Rat beriet auf seiner 107. Tagung vom 20. März 1970 im Hinblick auf die für den 1. bis 3. April 1970 in Genf anstehende Tagung des Unterausschusses Straßenverkehr der Wirtschaftskommission für Europa hauptsächlich über die Haltung, welche die sechs Mitgliedstaaten der EWG in den schwebenden Verhandlungen über den Abschluß eines neuen Europäischen Übereinkommens über die Arbeit der im internationalen Straßenverkehr beschäftigten Fahrzeugbesetzungen einnehmen sollten.

Die Verhandlungen wurden gemäß dem Beschluß vom 20. März 1970 von den Mitgliedstaaten zu Ende geführt.

Das AETR wurde vom Sekretariat der Wirtschaftskommission vom 1. Juli 1970 an zur Unterzeichnung durch die Staaten aufgelegt.

II — Verfahren

Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften hat die vorliegende auf die Aufhebung der Ratsbeschlusses vom 20. März 1970 über die Aushandlung und den Abschluß des AETR durch die Mitgliedstaaten der EWG gerichtete Klage am 19. Mai 1970 erhoben.

Der Rat hat mit einem am 21. Juli 1970 eingereichten Schriftsatz nach Artikel 91 § 1 beantragt, die Klage der Kommission als unzulässig abzuweisen, ohne in die Verhandlung zur Hauptsache einzutreten.

Die Kommission hat in ihrem am 24. September 1970 eingegangenen Schriftsatz beantragt, die Einrede zurückzuweisen oder zumindest die Entscheidung darüber dem Endurteil vorzubehalten.

Der Gerichtshof hat auf den Bericht des Berichterstatters nach Anhörung des Generalanwalts mit Beschluß vom 14. Oktober 1970 die Entscheidung über die Einrede dem Endurteil vorbehalten.

Das schriftliche Verfahren ist normal verlaufen, nachdem der Präsident des Gerichtshofes neue Schriftsatzfristen bestimmt hatte. Jedoch hat der Rat darauf verzichtet, seine Klagebeantwortung durch eine Gegenerwiderung zu ergänzen.

Der Gerichtshof hat auf den Bericht des Berichterstatters nach Anhörung des Generalanwalts beschlossen, ohne vorherige Beweisaufnahme in die mündliche Verhandlung einzutreten. Der Rat hat aber auf Verlangen des Gerichtshofes mehrere Urkunden vorgelegt, darunter einen Auszug aus dem Protokoll seiner Tagung vom 20. März 1970.

Die Parteien haben in der Sitzung vom 11. Februar 1971 mündlich verhandelt. Der Generalanwalt hat seine Schlußanträge in der Sitzung vom 10. März 1971 vorgetragen.

III — Anträge der Parteien

Die *Kommission* beantragt,

„den Beschluß des Rates vom 20. März 1970 über die Aushandlung und den Abschluß des AETR durch die Mitgliedstaaten für nichtig zu erklären mit allen sich daraus ergebenden Rechtsfolgen“.

Der *Rat* beantragt,

„die Klage der Kommission als unzulässig oder hilfsweise als unbegründet abzuweisen“.

IV — Angriffs- und Verteidigungsmittel der Parteien

A — Zur Zulässigkeit

Der Rat ist der Auffassung, sein Beschluß vom 20. März 1970 sei kein Rechtsakt, der nach Artikel 173 EWG-Vertrag angefochten werden kann.

a) Er gibt zunächst die Rechtsprechung des Gerichtshofes zur Zulässigkeit von Klagen in ihren wesentlichen Zügen wieder und meint, bei Streitsachen zwischen Organen sei die Zulässigkeit streng zu beurteilen. Sodann vertritt er die Auffassung, wenn der angefochtene Beschluß als Rechtsakt im Sinne von Artikel 189 anzusehen sein sollte, so wäre er doch weder seiner Form noch seinem Gegenstand noch seinem Inhalt nach eine Verordnung, Entscheidung oder Richtlinie und daher kein nach Artikel 173 anfechtbarer Rechtsakt. Jedenfalls habe er kein Recht eröffnet, keine Verpflichtung auferlegt und keine Rechtslage verändert. Da er keine zwingenden Rechtswirkungen habe, könne gegen ihn auch nicht geklagt werden.

b) Die formalen Aspekte seien zwar nicht ausschlaggebend, es müsse jedoch festgestellt werden, daß vorliegend in materieller Hinsicht nur ein Beschluß gegeben sei, bei dem eine Übereinstimmung der Ansichten festgestellt und Absichtserklärungen abgegeben worden seien, die eher politischen als rechtlichen Wert gehabt hätten.

Übrigens seien die Ergebnisse dieses Beschlusses weder veröffentlicht noch den Mitgliedstaaten mitgeteilt worden, was nach Artikel 191 EWG-Vertrag notwendig gewesen wäre, wenn der Rat eine Entscheidung oder eine Richtlinie hätte erlassen wollen, die für die Mitgliedstaaten verbindlich gewesen wäre und ihnen eine Ermächtigung oder ein Mandat erteilt hätte.

c) Was Gegenstand und Inhalt des angefochtenen Beschlusses betreffe, so habe sich der Rat auf seiner Tagung vom 20. März 1971 darauf beschränkt, nach einem Gedankenaustausch die Zusammen-

arbeit zur Kenntnis zu nehmen, die sich während der Verhandlungen über das AETR zwischen den Mitgliedstaaten ergeben habe, und das Übereinkommen politisch zu billigen. Der angefochtene Beschluß sei also nur die Feststellung, daß die Bemühungen der Mitgliedstaaten um eine gemeinsame Haltung ein bestimmtes Ergebnis gehabt hätten, das als solches festgehalten worden sei.

d) Unabhängig davon, welche Behörde nach dem Vertrag für die Aushandlung und den Abschluß des AETR zuständig sei, habe der angefochtene Beschluß die Mitgliedstaaten hierzu weder ermächtigen noch ihnen ein Mandat erteilen können:

— Wenn die Staaten zuständig seien, könne der Beschluß des Rates nur als eine rechtlich bedeutungslose Bestätigung der bestehenden Lage angesehen werden.

— Sei die Gemeinschaft zuständig, sei der Rat nicht befugt, eine Zuständigkeit „zurückzugeben“, die der Vertrag der Gemeinschaft verliehen habe.

— Nach einer dieser beiden Hypothesen sei die Lage auch dann zu beurteilen, wenn die Gemeinschaft nur insoweit zuständig sei, als das auszuhandelnde und abzuschließende Übereinkommen zu einer Änderung einer bereits bestehenden Gemeinschaftsregelung führen könnte.

e) Eine Untersuchung der Auswirkungen, welche die Nichtigerklärung des Beschlusses des Rates vom 20. März 1970 haben könnte, zeige, daß dieser Beschluß ohne Rechtswirkungen sei. Mit der Nichtigerklärung würde zwar der Beschluß, also die Feststellung der Koordinierung der Mitgliedstaaten, aufgehoben, an der Tatsache dieser Koordinierung würde aber nichts geändert. Die Nichtigerklärung erscheine daher weder als erforderlich noch als ausreichend, um das von der Kommission eigentlich angestrebte Ziel zu erreichen, die Aushandlung des AETR durch die Mitgliedstaaten für unvereinbar mit dem Vertrag erklären zu lassen.

f) Wenn die Kommission der Auffassung gewesen sei, daß die Gemeinschaft zuständig sei, dann hätte sie die notwendigen Vorkehrungen treffen müssen, damit diese Zuständigkeit hätte zum Tragen kommen können. Da sie die Verhandlungen sich habe entwickeln lassen und da sie den Gerichtshof erst angerufen habe, als diese Verhandlungen beendet gewesen seien, sei sie weitgehend für die dadurch entstandene Lage verantwortlich.

g) Hilfsweise rügt der Rat für den Fall, daß der angefochtene Beschluß als ein anfechtbarer Rechtsakt angesehen werden sollte, die Klagefrist sei versäumt: Der angefochtene Beschluß übernehme hinsichtlich der Aushandlung und des Abschlusses des AETR nur Grundsätze, die mindestens seit 1969 festgelegt gewesen seien.

Die *Kommission* entgegnet auf die prozeßhindernde Einrede des Rates im wesentlichen wie folgt:

a) Die Auffassung, daß die Zulässigkeit bei Klagen vor Organen strenger zu beurteilen sei als bei solchen von Privatpersonen, entbehre jeder Grundlage.

Außerdem sei der Rechtsprechung des Gerichtshofes nichts Entscheidendes für die Ansicht zu entnehmen, daß zwischen den beiden Einteilungen der Artikel 173 Absatz 1 und 189, die verschiedenen Zwecken dienen, eine strenge Parallelität herzustellen sei.

b) Die Form könne für die Qualifizierung eines Rechtsaktes nicht als ausschlaggebend angesehen werden.

Das Vorbringen darüber, daß weder eine Veröffentlichung noch eine Zustellung erfolgt ist, sei unerheblich. Die Ausführung des angefochtenen Beschlusses habe keines innerstaatlichen Rechtsaktes bedurft. Jedenfalls wirke sich die fehlende Veröffentlichung oder Zustellung eines Rechtsaktes nicht unmittelbar auf dessen Rechtsnatur aus.

c) Zum Gegenstand und Inhalt des angefochtenen Rechtsaktes ergebe sich aus dem Protokoll über die Ratstagung und den Anlagen (Pressemitteilung vom 21. März 1970, Zusammenfassung der Rats-

beschlüsse der Ratstagung vom 20. März 1970, Bericht vom 7. April 1970 betreffend die Verhandlungen mit den Drittländern über das AETR), daß der Rat eine internationale Verhandlungen betreffende Frage abschließend geregelt habe, die erkennbar habe entschieden werden sollen und Gegenstand einer besonderen Prüfung gewesen sei.

Der Rat habe sich keineswegs darauf beschränkt, die Koordinierung der Mitgliedstaaten festzustellen; er habe auch eine Stellungnahme abgegeben, die zumindest als Zustimmung anzusehen sei. Darüber hinaus seien den Mitgliedstaaten echte Verhandlungsrichtlinien gegeben worden.

Die Wirkungen des Ratsbeschlusses seien dann auch alsbald eingetreten: Nichtmitwirkung der Gemeinschaft an der Ausarbeitung und am Abschluß des AETR, Teilnahme lediglich der Mitgliedstaaten an diesem Übereinkommen.

Der angefochtene Beschluß könne nicht einem bloßen Gedankenaustausch nach den Artikeln 6 und 145 EWG-Vertrag gleichgestellt werden. Jedenfalls schließe die Tatsache, daß ein Gedankenaustausch stattgefunden habe, keineswegs aus, daß dieser Gedankenaustausch zu einer Entscheidung geführt habe.

Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes liege eine mit der Klage anfechtbare Entscheidung vor, wenn ein Organ unzweideutig zu verstehen gibt, welche Haltung es für den Fall einzunehmen gedenkt, daß bestimmte Voraussetzungen eintreten. Das sei vorliegend geschehen.

d) Die Art und Weise, wie der Rat bei der Bestimmung der Rechtsnatur des angefochtenen Rechtsaktes im Nachhinein argumentiere und zwischen den beiden Möglichkeiten — Zuständigkeit der Mitgliedstaaten oder Zuständigkeit der Gemeinschaft — unterscheide, erscheine als höchst gekünstelt und stelle eine ausgesprochene *petitio principii* dar.

Das Argument des Rates, daß der Beschluß wegen der Unzuständigkeit des Rates, die Mitgliedstaaten zur Aushandlung und zum Abschluß eines Übereinkommens wie des AETR zu ermächti-

gen, keine Rechtswirkungen haben könne, laufe darauf hinaus, daß niemals ein Rechtsakt wegen Unzuständigkeit aufgehoben werden könne.

Es komme auch nicht darauf an, daß der Rat nicht den Willen gehabt habe, den Mitgliedstaaten eine der Gemeinschaft vorbehaltene Zuständigkeit „zurückzugeben“. Die Qualifizierung eines Rechtsaktes könne nicht von der Prüfung der Frage abhängig sein, ob seine Urheber vertragstreuen handeln wollten.

e) Die Unzulässigkeit der Klage könne auch nicht aus den Folgen hergeleitet werden, zu denen die Aufhebung eines Rechtsaktes durch den Gerichtshof führt. Statt sich — gegebenenfalls recht kühnen — Mutmaßungen über die Folgen einer etwaigen Aufhebung hinzugeben, müsse man den Rechtsakt selbst und seine tatsächlichen Rechtswirkungen untersuchen.

Hier stoße man auf eine weitere *petitio principii* des Rates: Prämisse seiner Argumentation sei, daß sein Beschluß lediglich die Feststellung der Koordinierung der Mitgliedstaaten zum Gegenstand gehabt habe, Schlußfolgerung, daß die Aufhebung des Beschlusses an der Tatsache dieser Koordinierung nichts ändern würde.

Anzunehmen, daß die Aufhebung des angefochtenen Rechtsaktes am Verhalten der Mitgliedstaaten nichts ändern könne, laufe darauf hinaus, zu unterstellen, daß die Mitgliedstaaten sich zwar einem Urteil des Gerichtshofes beugen, dennoch aber die Rechtskraft eines Aufhebungsurteils mißachten würden.

f) Die Rüge, daß die Kommission weitgehend für die von ihr beanstandete Sachlage verantwortlich sei, treffe in tatsächlicher Hinsicht nicht zu und sei rechtlich unerheblich.

Die verschiedenen Schritte, welche die Kommission unternommen habe, hätten über Sinn und Zweck der Entscheidung, die sie vom Rat begehrt habe, keinen Zweifel gelassen.

Selbst wenn die Rüge sachlich zuträfe, würde sich aus ihr weder das Nichtbestehen eines Rechtsaktes des Rates noch die Unzulässigkeit der Klage ergeben.

g) die Rüge der Fristversäumnisse ignoriere einerseits die Folgen der Verabschiedung der Verordnung Nr. 543/69 und lasse den Gedanken der progressiven Entwicklung der gemeinsamen Verkehrspolitik während der Übergangszeit außer acht, andererseits werde sie auch durch die Tatsachen widerlegt, denn die Kommission habe beim Rat sehr wohl die Einschaltung der Gemeinschaft in die Verhandlungen über das AETR verlangt.

B — Zur Begründetheit

Rügen, mit denen die Verletzung des EWG-Vertrags geltend gemacht wird.

Die *Kommission* meint, da es sich um einen Bereich der gemeinsamen Verkehrspolitik handle, der auf dem Hoheitsgebiet der sechs Mitgliedstaaten der Gemeinschaft seit Inkrafttreten der Verordnung Nr. 543/69 dem Gemeinschaftsrecht unterstehe, sei für die Aushandlung und den Abschluß des AETR allein die Gemeinschaft zuständig gewesen.

1. Verletzung der Artikel 75 und 228

Nach Ansicht der *Kommission* ist Rechtsgrundlage eines Übereinkommens wie des AETR Artikel 75 Absatz 1 EWG-Vertrag und ist das anwendbare Verfahren in Artikel 228 EWG-Vertrag geregelt.

a) Artikel 75 Absatz 1 liefere im Rahmen der gemeinsamen Verkehrspolitik die Rechtsgrundlage für das Handeln der Gemeinschaft nach außen. Dabei habe die Gemeinschaft zweifellos die in den Artikeln 74 bis 84 EWG-Vertrag festgelegten Grenzen einzuhalten; Artikel 75 Absatz 1 Buchstabe c sehe aber vor, daß zur Verwirklichung der Vertragsziele auf dem Gebiet der gemeinsamen Verkehrspolitik alle sonstigen zweckdienlichen Vorschriften zu erlassen seien. Die sehr weite Fassung des Vertrages lasse auch für vertragliche Gemeinschaftsmaßnahmen Raum. Für eine Beschränkung der Aktionsmöglichkeiten der Gemeinschaft auf einseitige Maßnahmen hätte es einer präzisen Bestimmung bedurft.

b) Diese Auslegung von Artikel 75 Absatz 1 des Vertrages entspreche dem ge-

sunden Menschenverstand, der ratio legis und dem Begriff der sinnvollen Wirkung (effet utile) von Vertragsvorschriften. Es wäre unvernünftig gewesen, wenn man eine gemeinsame Politik auf einem derart weitläufigen Gebiet wie dem des Verkehrs vorgesehen hätte, ohne der Gemeinschaft die für den Bereich der Außenbeziehungen erforderlichen Aktionsmittel an die Hand zu geben. Dies um so mehr, als es sich naturgemäß oft um grenzüberschreitenden, über den Rahmen der Gemeinschaft hinausgehenden Verkehr handele.

c) Der Rat habe dies selbst anerkannt, indem er in Artikel 4 Absatz 2 der Verordnung Nr. 117/66 vom 28. Juli 1966 über die Einführung gemeinsamer Regeln für den grenzüberschreitenden Personenverkehr mit Kraftomnibussen (Amtsblatt Nr. 147 vom 9. August 1966, S. 2688) und in Artikel 3 der vom vorliegenden Rechtsstreit berührten Verordnung Nr. 543/69, die beide ausschließlich Artikel 75 zur Grundlage hätten, bestimmt hat, daß „die Gemeinschaft ... mit den dritten Ländern Verhandlungen führen [wird], die zur Anwendung dieser Verordnung gegebenenfalls erforderlich sind“.

d) Die Kommission verkenne nicht, daß der Gemeinschaft ihre Zuständigkeiten abschließend zugeteilt seien und daß die Organe nur Zuständigkeiten kraft Zuteilung (compétences d'attribution) hätten.

Diese Beschränkung ergebe sich aber bei den Abkommen mit Drittstaaten nicht aus Artikel 228 des Vertrages. Er regle die allgemeinen, insbesondere verfahrensrechtlichen, Grundsätze, die für den Abschluß internationaler Abkommen durch die Gemeinschaft und für die Wirkungen von Abkommen der Gemeinschaft gelten. Die Zuständigkeit der Gemeinschaft für Abkommen mit Drittländern sei für das Verkehrswesen in Artikel 75 Absatz 1 geregelt und abgegrenzt. Die Kommission wolle keineswegs behaupten, da nach Artikel 75 EWG-Vertrag die Gemeinschaft für alle Abkom-

men zuständig sei, die auf dem Gebiet des Verkehrswesens mit dritten Ländern abgeschlossen werden können.

Die Grundsätze, die für einseitige Maßnahmen der Gemeinschaft gelten, seien auch beim Abschluß von Abkommen mit dritten Ländern maßgebend, wenn diese Abkommen sich unmittelbar auf den Inhalt oder die Tragweite intern geltender Gemeinschaftsbestimmungen auswirken. Die Mitgliedstaaten behielten ihre Zuständigkeiten nur, solange die Gemeinschaft die ihre nicht ausgeübt, also noch nicht tatsächlich Gemeinschaftsvorschriften erlassen habe. Wenn und soweit dagegen die Gemeinschaft tatsächlich solche Regelungen getroffen habe, hätten die Mitgliedstaaten jede Befugnis zu gleichrangiger Rechtsetzung verloren und seien nur noch berufen, gegebenenfalls die erforderlichen Durchführungsmaßnahmen zur Gemeinschaftsverordnung zu treffen.

So werde in dem Maße, wie Gemeinschaftsnormen in Kraft treten, die Gemeinschaft nach und nach für die durch diese Normen geregelten Gebiete ausschließlich zuständig.

e) Es bestehe aber eine unmittelbare und tiefgehende Wechselwirkung zwischen der Verordnung Nr. 543/69 und dem AETR. Die Verordnung beruhe auf dem Territorialitätsprinzip, das AETR auf dem Nationalitätsgrundsatz. Daher könne das AETR in der Gemeinschaft nur angewandt werden, wenn der Anwendungsbereich der Verordnung Nr. 543/69 dergestalt eingeschränkt werde, daß der Territorialitätsgrundsatz in Frage gestellt und die Einheitlichkeit der Regelung innerhalb der Gemeinschaft aufgegeben werde. Außerdem wichen mehrere Bestimmungen des AETR inhaltlich von den entsprechenden Vorschriften der Verordnung ab.

f) Artikel 75 Absatz 1 Buchstabe c erkläre die Gemeinschaftsbehörden für zuständig, alle zur Durchführung der gemeinsamen Verkehrspolitik „zweckdienlichen Vorschriften“ zu erlassen; es sei daher zweifellos Sache des Rates, in jedem Falle zu entscheiden, ob ein Ab-

kommen mit dritten Staaten zu schließen sei. Der Rat könne aber nicht nach seinem Ermessen darüber befinden, ob der Abschluß den Regierungen überlassen oder der Gemeinschaft vorbehalten werden solle.

g) Anzunehmen, daß die Mitgliedstaaten zum Abschluß des AETR zuständig geblieben seien, hätte hinsichtlich der Ausübung der Zuständigkeiten der Gemeinschaft folgende Konsequenzen:

- Da das AETR eine Einschränkung des Geltungsbereichs der Verordnung Nr. 543/69 bewirke, hätten die zuständigen Instanzen der Gemeinschaft nun die Wahl, entweder sich zu weigern, die Mitgliedstaaten zur Anwendung des Übereinkommens in den Stand zu setzen, oder die sich aus diesem Übereinkommen ergebende Einschränkung des Geltungsbereichs der Gemeinschaftsverordnung ausdrücklich vorzusehen.
- Unterstellt, die Gemeinschaftsverordnung und das AETR wären zunächst aufeinander abgestimmt, so könnte diese Übereinstimmung nur erhalten werden, wenn jede Änderung der Gemeinschaftsverordnung von der Zustimmung der Mitgliedstaaten abhängig gemacht würde. Damit würde entgegen einer für die Funktionsweise der Gemeinschaftsorgane grundlegenden Norm jede Fortbildung der gemeinschaftsrechtlichen Regelung von der einstimmigen Zustimmung der Mitgliedstaaten abhängig.
- Innerhalb der Gemeinschaft würden gleichlautende, für die gleichen Tatbestände ergangene Vorschriften von verschiedenen Behörden ausgelegt: Vom Gerichtshof der Gemeinschaften für die Gemeinschaftsverordnung, von den innerstaatlichen Gerichten oder sogar Außenministern für das Übereinkommen mit den Drittstaaten.

Der Rat meint, Artikel 75 Absatz 1 verleihe der Gemeinschaft keine ausschließliche Zuständigkeit für Abkommen auf dem Gebiet des Verkehrswesens.

a) Mit seiner Vorschrift, daß der Rat „Vorschriften erlassen“ wird, lasse dieser

Artikel eindeutig genug erkennen, daß ihm einseitige Maßnahmen vorschwebten und daß er den Abschluß internationaler Abkommen nicht erfasse.

Die Ansicht der Kommission, es wäre eine klare Vorschrift erforderlich gewesen, wenn die Gemeinschaft auf einseitige Maßnahmen hätte beschränkt werden sollen, sei nicht haltbar. Der EWG-Vertrag gebe der Gemeinschaft in den Außenbeziehungen keine Vertragskompetenz, deren Umfang dem Ausmaß der internen Zuständigkeit genau entspreche. Es gebe Sachgebiete, die durchaus dem Vertrag unterlägen, auf denen aber keine Zuständigkeitsübertragung für die Außenbeziehungen erfolgt sei. Die Zuständigkeit der Gemeinschaft, Rechtsakte zu setzen, sei grundsätzlich auf einseitige Maßnahmen beschränkt, außer wenn unzweideutige Vorschriften wie die Artikel 111, 113 und 238 der Gemeinschaft eine Zuständigkeit zum Abschluß internationaler Abkommen übertragen hätten.

b) Artikel 75 Absatz 1 und insbesondere sein Buchstabe c behalte eine sinnvolle Wirkung (effet utile) auch dann, wenn er nur die Zuständigkeit zur Regelung durch einseitigen Rechtsakt begründe. Daß das Verkehrswesen internationale Aspekte habe, sei kein Argument gegen seine Regelung durch einseitige nationale oder gemeinschaftsrechtliche Bestimmungen.

c) Artikel 4 Absatz 2 der Verordnung Nr. 117/66 und Artikel 3 der Verordnung Nr. 543/69 könnten nicht in dem Sinne ausgelegt werden, daß sie für die Gemeinschaft aufgrund von Artikel 75 EWG-Vertrag eine allgemeine Zuständigkeit zum Abschluß internationaler Abkommen begründeten.

d) Das Bestehen einer Gemeinschaftsregelung, die denselben Gegenstand wie das AETR habe, bedeute nicht notwendigerweise, daß dieses Übereinkommen von der Gemeinschaft selbst abgeschlossen werden müsse.

Selbst wenn anzunehmen wäre, daß auf Artikel 75 Absatz 1 Buchstabe c eine Kompetenz der Gemeinschaft zum Abschluß von Abkommen gestützt werden könne, könnte diese Zuständigkeit doch

nicht allgemein und ausschließlich, sondern höchstens konkurrierend sein. Der Rat müßte also notwendigerweise in jedem Einzelfall entscheiden, ob für eine Materie eine einseitige oder eine vertragliche Regelung zweckdienlich sei, und letzterenfalls, ob das internationale Abkommen zweckdienlich von der Gemeinschaft oder von den Mitgliedstaaten abgeschlossen werde.

e) Wenn die Kommission der Auffassung gewesen sei, daß sie unmittelbar aufgrund des Vertrages eine Zuständigkeit zur Führung der Verhandlungen im Namen der Gemeinschaft besitze, so sei sie zumindest inkonsequent gewesen, indem sie diese Zuständigkeit nicht genützt und keinen Vorschlag vorgelegt habe. Solange nicht durch einen auf Artikel 75 gestützten Beschluß eine Gemeinschaftskompetenz festgelegt gewesen sei, sei die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten in jedem Fall bestehengeblieben.

2. Andere Angriffsmittel (Verletzung von Artikel 235, Begründungsmangel)

Die *Kommission* bemerkt hilfsweise, falls Artikel 75 nicht als Rechtsgrundlage für die Zuständigkeit der Gemeinschaft zum Abschluß des AETR anerkannt werde, seien die Voraussetzungen für die Anwendung von Artikel 235 EWG-Vertrag erfüllt.

Diese Vorschrift könne nur dann Anwendung finden, wenn zum einen ein Tätigwerden der Gemeinschaft erforderlich erscheine, um im Rahmen des Gemeinsamen Marktes ein Ziel der Gemeinschaft zu verwirklichen, und wenn zum anderen im Vertrag die hierfür erforderlichen Befugnisse nicht vorgesehen seien.

Die zweite Voraussetzung sei ohne weiteres erfüllt, wenn davon ausgegangen werde, daß Artikel 75 (und erst recht Artikel 113) nicht in Betracht komme.

Die Notwendigkeit des Tätigwerdens der Gemeinschaft folge aus dem Vorhandensein einer Gemeinschaftsregelung, die den gleichen Gegenstand habe wie das AETR.

Der Rat sei daher befugt gewesen, „die geeigneten Vorschriften“ zu erlassen. Es sei allgemein anerkannt, daß die Fassung von Artikel 235 die Möglichkeit biete, neue Handlungsbefugnisse im Bereich der vertraglichen Beziehungen zu Drittländern zu schaffen.

Artikel 235 lasse keinen Raum für eine politische Entscheidung darüber, ob es besser sei, die Regierungen oder die Gemeinschaft handeln zu lassen: Erscheine im Rahmen des Vertrages ein Tätigwerden wirklich erforderlich, um „im Rahmen des Gemeinsamen Marktes eines [der] Ziele [der Gemeinschaft] zu verwirklichen“, so müsse die Gemeinschaft handeln.

Hierfür genüge es nicht, daß die Mitgliedstaaten das AETR gemeinsam abschlossen und sich mit den Gemeinschaftsbehörden abstimmen. Eine solche „Abstimmung“ genüge den institutionellen Anforderungen des Vertrages nicht und ein gemeinsames Handeln der Mitgliedstaaten sei einem Handeln der Gemeinschaft nicht gleichwertig: Es könne Schwierigkeiten geben, wenn das übereinstimmende Verhalten der Mitgliedstaaten nicht bis zum Schluß gewährleistet sei; über die Vereinbarkeit des beabsichtigten Übereinkommens mit den Vertragsbestimmungen sei keine vorgängige Kontrolle des Gerichtshofes möglich. Es gebe keine Möglichkeit, die einheitliche Auslegung des Übereinkommens in der Gemeinschaft sicherzustellen.

Der Rat weist darauf hin, daß das in Artikel 235 vorgeschriebene Verfahren hätte eingehalten werden müssen, wenn der Gemeinschaft auf der Grundlage dieser Vorschrift der Abschluß eines Abkommens hätte ermöglicht werden sollen. Solange die Kommission keinen Vorschlag vorgelegt habe, das Parlament nicht gehört worden sei und der Rat nicht entschieden habe, blieben für den Abschluß internationaler Abkommen die Mitgliedstaaten zuständig.

Das Bestehen einer gemeinschaftsrechtlichen Regelung, die denselben Gegenstand habe wie das AETR, mache den Abschluß dieses Übereinkommens durch

die Gemeinschaft selbst nicht unbedingt notwendig. Inhaltliche Abweichungen der beiden Regelungen voneinander könnten hinlänglich dadurch vermieden werden, daß die Mitgliedstaaten das Übereinkommen gemeinsam abschließen und sich dabei mit den Gemeinschaftsorganen abstimmen, die nach Artikel 75 für denselben Sektor auf interner Ebene zuständig seien.

Die *Kommission* bemerkt, der angefochtene Rechtsakt enthalte keinen Hinweis auf seine Rechtsgrundlage und lasse eine Begründung vermissen, aus der hervorgehe, von welchem Verhältnis zum

EWG-Vertrag der Rat bei seinem Beschluß ausgegangen sei.

Der Rat meint, der angefochtene Beschluß enthalte nur die Feststellung der Koordinierung zwischen den Mitgliedstaaten, daher seien die ausdrückliche Angabe einer Rechtsgrundlage und eine förmliche Begründung nicht erforderlich gewesen. Außerdem enthalte das Protokoll der Ratstagung vom 20. März 1970, in dem der angefochtene Beschluß förmlich festgehalten worden sei, vieles, was die Gründe und das Ziel des gemeinsamen Vorgehens der Mitgliedstaaten erkennen lasse.

Entscheidungsgründe

- 1 Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften begehrt mit ihrer am 19. Mai 1970 eingereichten Klage die Aufhebung des Beschlusses des Rates vom 20. März 1970 über die Aushandlung und den Abschluß des Europäischen Übereinkommens über die Arbeit der Fahrzeugbesatzungen im internationalen Straßenverkehr (AETR) durch die Mitgliedstaaten der Gemeinschaft im Rahmen der Wirtschaftskommission für Europa der Vereinten Nationen.
- 2 Der Rat hat vorab eine prozeßhindernde Einrede erhoben mit der Begründung, der angefochtene Beschluß sei kein nach Artikel 173 Absatz 1 EWG-Vertrag anfechtbares Handeln.
- 3/4 Wie dieser Beschluß zu qualifizieren ist, hängt davon ab, wer zu dem fraglichen Zeitpunkt zuständig war, das AETR auszuhandeln und abzuschließen. Denn der Beschluß hat eine verschiedene rechtliche Tragweite, je nachdem er als Ausübung einer der Gemeinschaft verliehenen Zuständigkeit oder als Ausdruck einer Koordinierung der Ausübung der von den Mitgliedstaaten zurückbehaltenen Zuständigkeiten durch diese Staaten anzusehen ist.
- 5 Sonach muß für die Entscheidung über die prozeßhindernde Einrede zunächst die Vorfrage geklärt werden, ob im Zeitpunkt des streitigen Beschlusses die Zuständigkeit zur Aushandlung und zum Abschluß des AETR bei der Gemeinschaft oder bei den Mitgliedstaaten lag.

1. Zur Vorfrage

- 6/8 Nach Ansicht der Kommission gilt Artikel 75 EWG-Vertrag, welcher der Gemeinschaft eine weit gefaßte Zuständigkeit zur Durchführung der gemeinsamen Verkehrspolitik verleihe, auf diesem Gebiet ebenso für die Außenbeziehungen wie für interne Maßnahmen. Diese Bestimmung könne ihren Zweck nicht erfüllen, wenn die Befugnisse, die sie vorsehe, insbesondere die Befugnis, nach Absatz 1 Buchstabe c dieses Artikels „alle zweckdienlichen Vorschriften“ zu erlassen, nicht auf den Abschluß von Vereinbarungen mit dritten Staaten auszudehnen seien. Diese Zuständigkeit habe allerdings ursprünglich nicht für das gesamte Verkehrswesen bestanden, sie entwickle sich aber in dem Maße, wie auf diesem Gebiet die gemeinsame Verkehrspolitik verwirklicht werde, zu einer allgemeinen und ausschließlichen Zuständigkeit.
- 9/11 Der Rat macht für seinen Teil geltend, die Zuständigkeiten der Gemeinschaft beruhen auf Erteilung, eine Zuständigkeit zum Abschluß von Abkommen mit dritten Staaten könne daher nicht ohne ausdrückliche Vertragsvorschrift angenommen werden. Insbesondere betreffe Artikel 75 nur innergemeinschaftliche Maßnahmen und könne nicht als zum Abschluß internationaler Abkommen berechtigend ausgelegt werden. Selbst wenn dem anders wäre, könnte diese Zuständigkeit der Gemeinschaft nicht allgemein und ausschließlich sein, sondern höchstens mit der der Mitgliedstaaten konkurrieren.
- 12 Da der Vertrag die Aushandlung und den Abschluß internationaler Abkommen für den Bereich der Verkehrspolitik — ein solches Abkommen ist das AETR im wesentlichen — nicht durch besondere Vorschriften regelt, muß auf das allgemeine System des Gemeinschaftsrechts auf dem Gebiet der Beziehungen zu dritten Staaten zurückgegriffen werden.
- 13/14 Artikel 210 bestimmt: „Die Gemeinschaft besitzt Rechtspersönlichkeit.“ Diese Bestimmung, die den die „Allgemeinen und Schlußbestimmungen“ enthaltenden sechsten Teil des Vertrages einleitet, bedeutet, daß die Gemeinschaft in den Außenbeziehungen die Fähigkeit, vertragliche Bindungen mit dritten Staaten einzugehen, im gesamten Bereich der im ersten Teil des Vertrages, den der sechste ergänzt, umschriebenen Ziele besitzt.
- 15/19 Um im Einzelfall zu ermitteln, ob die Gemeinschaft zum Abschluß internationaler Abkommen zuständig ist, muß auf das System und auf die materiellen Vorschriften des Vertrages zurückgegriffen werden. Eine solche Zuständigkeit ergibt sich nicht nur aus einer ausdrücklichen Erteilung durch den Vertrag wie der in den Artikeln 113 und 114 für die Zoll- und Han-

delsabkommen und in Artikel 238 für die Assoziierungsabkommen ausgesprochenen, sondern sie kann auch aus anderen Vertragsbestimmungen und aus in ihrem Rahmen ergangenen Rechtsakten der Gemeinschaftsorgane fließen. Insbesondere sind in den Bereichen, in denen die Gemeinschaft zur Verwirklichung einer vom Vertrag vorgesehenen gemeinsamen Politik Vorschriften erlassen hat, die in irgendeiner Form gemeinsame Rechtsnormen vorsehen, die Mitgliedstaaten weder einzeln noch selbst gemeinsam handelnd berechtigt, mit dritten Staaten Verpflichtungen einzugehen, die diese Normen beeinträchtigen. In dem Maße, wie diese Gemeinschaftsrechtsetzung fortschreitet, kann nur die Gemeinschaft mit Wirkung für den gesamten Geltungsbereich der Gemeinschaftsrechtsordnung vertragliche Verpflichtungen gegenüber dritten Staaten übernehmen und erfüllen. Daher kann beim Vollzug der Vorschriften des Vertrages die für innergemeinschaftliche Maßnahmen geltende Regelung nicht von der für die Außenbeziehungen geltenden getrennt werden.

20/22 In Artikel 3 Buchstabe e EWG-Vertrag ist die Einführung einer gemeinsamen Politik auf dem Gebiet des Verkehrs unter den Zielen der Gemeinschaft besonders erwähnt. Nach Artikel 5 EWG-Vertrag haben die Mitgliedstaaten einerseits alle Maßnahmen zur Erfüllung der Verpflichtungen zu treffen, die sich aus dem Vertrag oder aus Handlungen der Organe ergeben, und andererseits alle Maßnahmen zu unterlassen, welche die Verwirklichung der Ziele des Vertrages gefährden könnten. Zusammengenommen ergeben diese Bestimmungen, daß die Mitgliedstaaten außerhalb des Rahmens der Gemeinschaftsorgane keine Verpflichtungen eingehen können, welche Gemeinschaftsrechtsnormen, die zur Verwirklichung der Vertragsziele ergangen sind, beeinträchtigen oder in ihrer Tragweite ändern können.

23/29 Nach Artikel 74 sind die Ziele des Vertrages auf dem Gebiet des Verkehrswesens durch eine gemeinsame Politik zu verfolgen. Zu diesem Zweck beauftragt Artikel 75 Absatz 1 den Rat, gemeinsame Regeln aufzustellen und „alle sonstigen zweckdienlichen Vorschriften“ zu erlassen. Nach Buchstabe a der gleichen Bestimmung sind diese Regeln aufzustellen „für den internationalen Verkehr aus oder nach dem Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats oder für den Durchgangsverkehr durch das Hoheitsgebiet eines oder mehrerer Mitgliedstaaten“. Diese Bestimmung betrifft für den innergemeinschaftlichen Streckenteil auch den Verkehr aus oder nach dritten Staaten. Sie setzt daher voraus, daß die Zuständigkeit der Gemeinschaft sich auf Beziehungen erstreckt, die dem internationalen Recht unterliegen, und schließt damit insoweit die Notwendigkeit ein, mit den beteiligten dritten Ländern Abkommen zu schließen. Allerdings sehen die Artikel 74 und 75 nicht ausdrücklich eine Gemeinschaftszuständigkeit zum Abschluß internationaler Abkommen vor; die

Inkraftsetzung der Verordnung Nr. 543/69 des Rates über die Harmonisierung bestimmter Sozialvorschriften im Straßenverkehr (Amtsblatt L 77 vom 29. März 1969, S. 49) am 25. März 1969 hat jedoch zwangsläufig die Zuständigkeit der Gemeinschaft für alle Abkommen mit dritten Staaten nach sich gezogen, welche das in der Verordnung geregelte Sachgebiet betreffen. Diese Zuständigkeitserteilung erkennt übrigens Artikel 3 der Verordnung ausdrücklich an, der vorsieht, daß „die Gemeinschaft mit den dritten Ländern die Verhandlungen aufnehmen [wird], die zur Anwendung dieser Verordnung gegebenenfalls erforderlich sind“.

- 30/31 Da das im AETR geregelte Sachgebiet zum Anwendungsbereich der Verordnung Nr. 543/69 gehört, liegt die Zuständigkeit zur Aushandlung und zum Abschluß dieses Abkommens seit Inkrafttreten der Verordnung bei der Gemeinschaft. Neben dieser Gemeinschaftszuständigkeit kann es keine konkurrierende Zuständigkeit der Mitgliedstaaten geben, da alles, was außerhalb der Gemeinschaftsorgane geschieht, mit der Einheit des Gemeinsamen Marktes und der einheitlichen Anwendung des Gemeinschaftsrechts unvereinbar ist.
- 32 Von dieser Rechtslage ist bei der Entscheidung über die Zulässigkeit der Klage auszugehen.

2. Zur Zulässigkeit der Klage

- 33 Der Rat hält die Klage aus mehreren Gründen für unzulässig, die er aus der Rechtsnatur des angefochtenen Beschlusses und hilfsweise aus dem Fehlen eines Klageinteresses der Kommission, deren vorgegangenem Verhalten und der Versäumnis der Klagefrist herleitet.

a) Zu dem aus der Rechtsnatur des Beschlusses vom 20. März 1970 hergeleiteten Verteidigungsmittel

- 34/37 Der Rat meint, der Beschluß vom 20. März 1970 sei kein nach Artikel 173 Absatz 1 erster Satz anfechtbares Handeln, denn er sei weder seiner Form noch seinem Gegenstand oder Inhalt nach eine Verordnung, Entscheidung oder Richtlinie im Sinne von Artikel 189.

Eigentlich sei er nur eine politische Abstimmung zwischen Mitgliedstaaten im Rahmen des Rates, die als solche kein Recht begründet, keine Ver-

pflichtung auferlegt und keine Rechtslage verändert habe. Diese Qualifizierung sei um so mehr geboten, als bei einem Rechtsstreit zwischen Organen die Zulässigkeit besonders streng zu beurteilen sei.

- 38/42 Nach Artikel 173 EWG-Vertrag überwacht der Gerichtshof die Rechtmäßigkeit „des Handelns des Rates, soweit es sich nicht um Empfehlungen oder Stellungnahmen handelt“. Indem dieser Artikel die Anfechtungsklage, die er den Mitgliedstaaten und den Organen eröffnet, lediglich für die – nach Artikel 189 letzter Absatz nicht verbindlichen – „Empfehlungen oder Stellungnahmen“ ausschließt, geht er davon aus, daß die Klage gegen alle Handlungen der Organe gegeben ist, die dazu bestimmt sind, eine Rechtswirkung zu erzeugen. Diese Klage soll dazu dienen, gemäß der Vorschrift von Artikel 164 die Wahrung des Rechts bei der Auslegung und Anwendung des Vertrages zu sichern. Eine die Zulässigkeitsvoraussetzungen dahin einschränkende Auslegung, daß die Klage nur gegen die in Artikel 189 genannten Arten von Handlungen gegeben wäre, würde diesem Ziel zuwiderlaufen. Die Anfechtungsklage muß daher gegen alle Handlungen der Organe, die dazu bestimmt sind, Rechtswirkungen zu erzeugen, ohne Unterschied ihrer Rechtsnatur oder Form zulässig sein.
- 43 Hiervon ist bei der Qualifizierung des angefochtenen Beschlusses auszugehen.
- 44/45 Der Rat hat auf seiner Tagung vom 20. März 1970 nach einem Gedankenaustausch zwischen seinen Mitgliedern und dem Vertreter der Kommission eine Anzahl „Beratungsergebnisse“ festgehalten, welche die von den Regierungen der Mitgliedstaaten in den entscheidenden Verhandlungen über das AETR einzunehmende Haltung betreffen. Gegenstand der Beratung war einerseits das Ziel der Verhandlungen, andererseits das bei ihnen einzuschlagende Verfahren.
- 46/47 Hinsichtlich des anzustrebenden Ziels hat der Rat eine Verhandlungsposition festgelegt, die darin bestand, daß eine Angleichung des AETR an die Bestimmungen der Gemeinschaftsverordnung durchgesetzt werden sollte, aber auch einige Abweichungen von der Verordnung zugestanden werden konnten, die von der Gemeinschaft übernommen werden sollten. Im Hinblick auf diese Zielbestimmung hat der Rat die Kommission aufgefordert, ihm zu gegebener Zeit gemäß den Vorschriften von Artikel 75 EWG-Vertrag die notwendigen Änderungsvorschläge zur Verordnung Nr. 543/69 zu machen.
- 48/49 Zum Verhandlungsverfahren ist der Rat entsprechend den auf seinen früheren Tagungen aufgestellten Verhaltensregeln übereingekommen, daß die Verhand-

lungen von den sechs Mitgliedstaaten geführt und abgeschlossen werden sollten, die dem AETR auch als Vertragsparteien beitreten sollten. Während der gesamten Verhandlungen und beim Abschluß des Übereinkommens sollten die Mitgliedstaaten gemeinsam vorgehen und ihre Standpunkte ständig nach dem üblichen Verfahren in engem Kontakt mit den Gemeinschaftsorganen koordinieren, wobei die den Vorsitz im Rat wahrnehmende Delegation als Sprecherin auftreten sollte.

- 50/51 Dem Protokoll ist nicht zu entnehmen, daß die Kommission gegen die Bestimmung des Verhandlungsziels durch den Rat Einwände erhoben hätte. Zum Verhandlungsverfahren hat sie dagegen einen ausdrücklichen Vorbehalt gemacht, indem sie erklärt hat, sie halte den vom Rat eingenommenen Standpunkt für nicht vertragsgemäß und insbesondere für nicht mit Artikel 228 vereinbar.
- 52/54 Dem Vorstehenden ist zu entnehmen, daß der Gegenstand des Beschlusses des Rates zur Zuständigkeit der Gemeinschaft gehörte und daß daher die Mitgliedstaaten nicht außerhalb des Rahmens der Gemeinschaftsorgane handeln konnten. Demnach konnte der Beschluß vom 20. März 1970, was das Verhandlungsziel betraf, nicht bloß Ausdruck oder Feststellung einer freiwilligen Koordinierung sein; er hatte vielmehr die Festlegung einer verbindlichen Verhaltensregel für die Organe und die Mitgliedstaaten zum Gegenstand, die sich später auch auf den Inhalt der Verordnung auswirken sollte. In dem das Verfahren betreffenden Teil seiner Beratungsergebnisse hat der Rat Bestimmungen getroffen, die zu Abweichungen von den im Vertrag für Verhandlungen mit Drittstaaten und Vertragsabschlüsse vorgesehenen Verfahren führen konnten.
- 55 Sonach hat der Beschluß vom 20. März 1970 sowohl in den Beziehungen der Gemeinschaft zu dritten Staaten als auch in den Beziehungen der Organe zueinander bestimmte Rechtswirkungen erzeugt.

b) Hilfsweise vorgebrachte Verteidigungsmittel zur Zulässigkeit der Klage

- 56/58 Der Rat macht geltend, die Untersuchung der Folgen, zu denen die Aufhebung des Beschlusses vom 20. März 1970 führen könne, bestätige, daß dieser Beschluß keinerlei Rechtswirkungen erzeugt habe. Die Aufhebung würde die Feststellung der Koordinierung der Mitgliedstaaten beseitigen, aber für die

Tatsache dieser Koordinierung und für das spätere Verhalten dieser Staaten bei den Verhandlungen über das AETR keine Folgen haben. Daher könne die Klage der Kommission nicht zum Ziel führen, weshalb die Kommission kein Klageinteresse habe.

- 59/60 Artikel 174 bestimmt: „Ist die Klage begründet, so erklärt der Gerichtshof die angefochtene Handlung für nichtig.“ Geschähe dies mit dem angefochtenen Beschluß des Rates, so wäre dieser als ungeschehen anzusehen, soweit er gerichtlich aufgehoben worden wäre, und die Parteien des Rechtsstreits wären in die Lage zurückversetzt, die vor diesem Beschluß bestand, und hätten die streitigen Fragen noch einmal zu prüfen, um sie im Einklang mit dem Gemeinschaftsrecht zu lösen.
- 61 Daher ist das Klageinteresse der Kommission nicht bestreitbar.
- 62 Der Rat ist ferner der Auffassung, die Kommission sei nicht mehr klageberechtigt, denn sie sei selbst für die umstrittene Lage verantwortlich, weil sie nicht rechtzeitig durch sachdienliche Vorschläge an den Rat das Notwendige getan habe, um die Ausübung der Gemeinschaftszuständigkeit zu ermöglichen.
- 63/64 Die Fragen, welche die Kommission zur Entscheidung des Gerichtshofes gestellt hat, betreffen die institutionelle Struktur der Gemeinschaft. Die Zulässigkeit der Klage kann daher nicht von früheren Versäumnissen oder Irrtümern der Klägerin abhängen. Im übrigen sind die Einwände des Rates mit der Hauptsache des Rechtsstreits zu prüfen.
- 65 Der Rat rügt schließlich noch, die Klage sei nicht fristgemäß erhoben, da in dem Beschluß vom 20. März 1970 nur Grundsätze wiederholt worden seien, die bereits auf früheren Ratstagungen aufgestellt worden seien, deren letzte am 17./18. März 1969 stattgefunden habe.
- 66 Der Beschluß vom 20. März 1970 kann jedoch nicht als bloße Bestätigung früherer Beschlüsse angesehen werden, da die Verordnung Nr. 543/69 vom 25. März 1969 die Zuständigkeitsverteilung zwischen der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten hinsichtlich des Gegenstands der Verhandlungen, die damals im Gange waren, entscheidend verändert hat.
- 67 Nach alledem ist die Klage zulässig.

3. Zur Begründetheit

68 Die Kommission hält den Beschluß vom 20. März 1970 im wesentlichen deswegen für rechtswidrig, weil er die Vertragsvorschriften, insbesondere die Artikel 75, 228 und 235, hinsichtlich der Verteilung der Befugnisse zwischen dem Rat und der Kommission und infolgedessen hinsichtlich der Rechte verletzt habe, die der Kommission bei der Aushandlung der AETR zugestanden hätten.

a) Rüge der Verletzung der Artikel 75 und 228

69/71 Die Kommission macht geltend, angesichts der sich aus Artikel 75 ergebenden Zuständigkeitsübertragung auf die Gemeinschaft hätte das AETR nach dem in Artikel 228 Absatz 1 vorgesehenen Verfahren von der Gemeinschaft ausgehandelt und abgeschlossen werden müssen. Nach diesen Bestimmungen könne der Rat zwar von Fall zu Fall entscheiden, ob ein Abkommen mit dritten Ländern abgeschlossen werden solle, er könne aber nicht nach seinem Ermessen darüber befinden, ob dies über die Regierungen oder durch die Gemeinschaft geschehen solle. Indem er entschieden habe, daß das AETR durch die Regierungen abzuschließen sei, habe er es der Kommission unmöglich gemacht, die Aufgabe zu erfüllen, die ihr der Vertrag auf dem Gebiet der Verhandlungen mit dritten Staaten übertrage.

72 Da im Vertrag besondere Vorschriften über die Aushandlung und Inkraftsetzung des fraglichen Übereinkommens fehlen, sind die einschlägigen Rechtsnormen aus der Gesamtheit aller Vertragsartikel zu gewinnen, welche durch die Verhandlungen des AETR betroffen werden.

73/76 Für die Verteilung der Befugnisse zwischen den Gemeinschaftsorganen bei der Aushandlung und Inkraftsetzung des AETR müssen gleichermaßen die Bestimmungen über die gemeinsame Verkehrspolitik wie die über den Abschluß von Abkommen durch die Gemeinschaft maßgebend sein. Nach Artikel 75 Absatz 1 ist es Sache des Rates, auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung des Wirtschafts- und Sozialausschusses sowie der Versammlung zur Durchführung der gemeinsamen Verkehrspolitik zweckdienliche Vorschriften zu erlassen, die als Verordnungen oder in anderer Form ergehen können. Nach Artikel 228 Absatz 1 werden Abkommen, die mit einem oder auch mehreren Staaten oder einer internationalen Organisation abgeschlossen werden sollen, von der Kommission ausgehandelt und vorbehaltlich etwaiger weitergehender Zuständigkeiten der Kommission durch den Rat abgeschlossen. Da die Verhandlungen im Rahmen der Wirtschaftskommission für Europa der Vereinten Nationen vor sich gingen, ist zusätzlich auch Artikel 116 Absatz 1

zu berücksichtigen, laut dem nach Ablauf der Übergangszeit die Mitgliedstaaten „in den internationalen Organisationen mit wirtschaftlichem Charakter nur noch gemeinsam vor[gehen]“ und der Rat zuständig ist, über dieses gemeinsame Vorgehen auf Vorschlag der Kommission zu beschließen.

77/78 Zusammengenommen rechtfertigen diese Vorschriften den Schluß, daß die Mitgliedstaaten, da es sich um einen Gegenstand einer gemeinsamen Politik handelte, jedenfalls gehalten waren, zur Wahrnehmung der Gemeinschaftsinteressen solidarisch vorzugehen. Diese Solidarität ist in dem Beschluß vom 20. März 1970 auch gewahrt worden, so daß dieser insoweit nicht zu beanstanden ist.

79/80 Ferner ist diesen Bestimmungen in ihrer Gesamtheit und insbesondere Artikel 228 Absatz 1 zu entnehmen, daß dem Rat das Recht zustand, das Übereinkommen abzuschließen. Die Kommission hatte für ihren Teil in doppelter Weise mitzuwirken: zum einen, indem sie das ihr nach Artikel 75 Absatz 1 und 116 Absatz 1 zustehende Vorschlagsrecht ausübte, und zum anderen nach Artikel 228 Absatz 1 Unterabsatz 1 als Unterhändlerin.

81/90 Diese Verteilung der Befugnisse zwischen den Organen war jedoch nur bei solchen Verhandlungen zwingend, die eingeleitet wurden, nachdem aufgrund des Vertrages selbst oder aufgrund von Bestimmungen, welche die Organe erlassen hatte, die Zuständigkeit auf die Gemeinschaft übergegangen war. Hierzu ist festzustellen, daß eine erste Fassung des AETR schon 1962 ausgearbeitet wurde, als mangels genügender Entwicklung der gemeinsamen Verkehrspolitik die Zuständigkeit zum Abschluß dieses Übereinkommens noch bei den Mitgliedstaaten lag. Der Verhandlungsabschnitt, in dem der angefochtene Beschluß erging, diente nicht der Ausarbeitung eines neuen Übereinkommens, sondern nur dazu, die 1962 fertiggestellte Fassung zu ändern, soweit dies notwendig war, um allen Vertragsparteien die Ratifizierung des Übereinkommens zu ermöglichen. So war also für die Verhandlungen über das AETR kennzeichnend, daß ihr Beginn und ein beachtlicher Teil der Arbeiten der Wirtschaftskommission für Europa zeitlich vor dem durch die Verordnung Nr. 543/69 bewirkten Übergang der Zuständigkeit auf die Gemeinschaft lagen. Demnach hat der Rat am 20. März 1970 über einen Sachverhalt entschieden, über den er hinsichtlich der Beziehungen zu den dritten Ländern, die an den Verhandlungen teilnahmen, nicht mehr völlig frei befinden konnte. Wären in diesem Verhandlungsstadium die beteiligten dritten Staaten mit der neuen Zuständigkeitsverteilung in der Gemeinschaft konfrontiert worden, so hätte dies möglicherweise den Erfolg der Verhandlungen gefährden können, was übrigens der Vertreter der Kommission in der Beratung des Rates eingeräumt hat. Bei dieser Sachlage hatten die beiden Organe, deren Befugnisse unmittelbar berührt wurden, also der Rat und die Kommission, gemäß Artikel 15

des Vertrages vom 8. April 1965 zur Einsetzung eines gemeinsamen Rates und einer gemeinsamen Kommission der Europäischen Gemeinschaften ihre Zusammenarbeit einvernehmlich zu regeln, um die Interessen der Gemeinschaft möglichst wirksam wahrzunehmen. Laut dem Protokoll der Tagung vom 20. März 1970 hat die Kommission von dem ihr nach den Artikeln 75 und 116 zustehenden Vorschlagsrecht nicht ausdrücklich Gebrauch gemacht. Sie hat auch, was ihr Verhandlungsrecht betrifft, nicht einfach die Anwendung des Artikels 228 Absatz 1 verlangt. Daher ist festzustellen, daß die Mitgliedstaaten mit der Fortsetzung der Verhandlungen und dem gemeinsamen Abschluß des Abkommens nach Maßgabe des Ratsbeschlusses ihren Verpflichtungen aus Artikel 5 des Vertrages entsprochen und im Interesse der Gemeinschaft und für diese gehandelt haben und handeln.

91/92 Bei dieser Sachlage hat der Rat nicht gegen seine Verpflichtungen aus den Artikeln 75 und 228 verstoßen, indem er ein Verfahren beschlossen hat, das ein solidarisches Vorgehen der Mitgliedstaaten vorsah. Die Rüge ist daher zurückzuweisen.

b) Die übrigen Rügen der Kommission (Artikel 235; Begründungsmangel)

93 Die Kommission macht hilfsweise geltend, mit Rücksicht auf die Erfordernisse der Durchführung der gemeinsamen Verkehrspolitik hätte der Rat, wenn er schon nicht nach Artikel 75 vorgehen wollte, jedenfalls von den ihm in Artikel 255 eingeräumten Befugnissen Gebrauch machen müssen.

94 Der Rat meint seinerseits, da der Weg des gemeinsamen Vorgehens der Mitgliedstaaten offengestanden habe, sei es nicht notwendig gewesen, diese Vorschrift anzuwenden. Zudem habe die Kommission niemals, wie es die genannte Vorschrift verlangt, einen entsprechenden Vorschlag gemacht.

95 Artikel 235 gestattet dem Rat zwar auch auf dem Gebiet der Außenbeziehungen, die „geeigneten Vorschriften“ zu erlassen, er begründet aber keine Verpflichtung, sondern verleiht dem Rat eine Befugnis, deren Nichtausübung einen Beschluß nicht in seiner Rechtmäßigkeit berühren kann.

96 Die Rüge ist daher zurückzuweisen.

97 Die Kommission macht schließlich noch geltend, der angefochtene Beschluß enthalte weder die Angabe einer Rechtsgrundlage noch eine Begründung.

98/99 Diese in Artikel 190 für Verordnungen, Richtlinien und Entscheidungen aufgestellten Erfordernisse können indessen nicht auf Rechtsakte so besonderer

Art wie den Beschluß vom 20. März 1970 ausgedehnt werden. Denn die Kommission hat schon durch ihre Teilnahme an den Arbeiten des Rates alle Rechtsgarantien erlangt, die Artikel 190 den Dritten sichern soll, die durch die von ihm aufgeführten Rechtsakte betroffen werden.

100 Nach alledem ist die Klage abzuweisen.

4. Kosten

101/103 Nach Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Im vorliegenden Fall hat keine Partei einen Kostenantrag gestellt. Es ist daher auszusprechen, daß jede Partei ihre eigenen Auslagen zu tragen hat.

Aufgrund der Prozeßakten,
aufgrund des Berichtes des Berichterstatters,
nach Anhörung der mündlichen Ausführungen der Parteien,
nach Anhörung der Schlußanträge des Generalanwalts,
aufgrund des Vertrages zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, insbesondere seiner Artikel 3, 5, 6, 74, 75, 111, 113, 114, 116, 164, 173, 174, 189, 190, 210, 228, 235 und 238 sowie des Artikels 15 des Vertrages vom 8. April 1965 zur Einsetzung eines gemeinsamen Rates und einer gemeinsamen Kommission der Europäischen Gemeinschaften,
aufgrund der Verfahrensordnung des Gerichtshofes

hat

DER GERICHTSHOF

unter Abweisungen aller weitergehenden oder gegenteiligen Anträge für Recht erkannt und entschieden:

1. Die Klage wird abgewiesen.
2. Beide Parteien tragen ihre eigenen Auslagen.

	Lecourt	Donner	Trabucchi
Monaco	Mertens de Wilmars	Pescatore	Kutscher

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 31. März 1971.

Der Kanzler
A. Van Houtte

Der Präsident
R. Lecourt