

Europäischer Gerichtshof

Urteil vom 06.05.2008

In der Rechtssache C-133/06

betreffend eine Nichtigkeitsklage gemäß Art. 230 Abs. 1 EG, eingereicht am 8. März 2006,
Europäisches Parlament, vertreten durch H. Duintjer Tebbens, A. Caiola, A. Auersperger Matić und K.
Bradley als Bevollmächtigte,

Kläger,

unterstützt durch:

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch C. O'Reilly, P. Van Nuffel und J.-F.
Pasquier als Bevollmächtigte, Zustellungsanschrift in Luxemburg,

Streithelferin,

gegen

Rat der Europäischen Union, vertreten durch M. Simm, M. Balta und G. Maganza als Bevollmächtigte, Zustellungsanschrift in Luxemburg,

Beklagter,

unterstützt durch:

Französische Republik, vertreten durch G. de Bergues und J.-C. Niollet als Bevollmächtigte,

Streithelferin,

erlässt der Gerichtshof unter Mitwirkung des Präsidenten V. Skouris, der Kammerpräsidenten P. Jann, C. W. A. Timmermans, A. Rosas, K. Lenaerts, A. Tizzano und L. Bay Larsen (Berichterstatter) sowie des Richters J. N. Cunha Rodrigues, der Richterin R. Silva de Lapuerta und der Richter T. von Danwitz und A. Arabadjiev,

Generalanwalt: M. Poiares Maduro,

Kanzler: B. Fülöp, Verwaltungsrat,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom 20. Juni 2007, nach Anhörung der Schlussanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 27. September 2007 folgendes Urteil

1 Das Europäische Parlament begehrt mit seiner Klage die Nichtigerklärung von Art. 29 Abs. 1 und 2 und Art. 36 Abs. 3 der Richtlinie 2005/85/EG des Rates vom 1. Dezember 2005 über Mindestnormen für Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Zuerkennung und Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft (ABl. L 326, S. 13) (im Folgenden: angefochtene Bestimmungen) oder, hilfsweise, die Nichtigerklärung der gesamten Richtlinie.

2 Mit Beschluss des Präsidenten des Gerichtshofs vom 25. Juli 2006 sind die Kommission der Europäischen Gemeinschaften und die Französische Republik als Streithelfer zur Unterstützung der Anträge des Parlaments bzw. des Rates der Europäischen Union zugelassen worden.

Rechtlicher Rahmen

Relevante Vorschriften des EG-Vertrags

3 Art. 63 Abs. 1 EG, der zu Titel IV des Vertrags („Visa, Asyl, Einwanderung und andere Politiken betreffend den freien Personenverkehr“) gehört, sieht vor:

„Der Rat beschließt gemäß dem Verfahren des Artikels 67 [EG] innerhalb eines Zeitraums von fünf Jahren nach Inkrafttreten des Vertrags von Amsterdam

1. Asylmaßnahmen in folgenden Bereichen:

...

d) Mindestnormen für die Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Zuerkennung oder Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft;

2. Maßnahmen in Bezug auf Flüchtlinge und vertriebene Personen in folgenden Bereichen:

a) Mindestnormen für den vorübergehenden Schutz von vertriebenen Personen aus dritten Ländern, die nicht in ihr Herkunftsland zurückkehren können, und von Personen, die anderweitig internationalen Schutz benötigen;

...“

4 Art. 67 EG in der durch den Vertrag von Nizza geänderten Fassung bestimmt:

„(1) Der Rat handelt während eines Übergangszeitraums von fünf Jahren nach Inkrafttreten des Vertrags von Amsterdam einstimmig auf Vorschlag der Kommission oder auf Initiative eines Mitgliedstaats und nach Anhörung des Europäischen Parlaments.

(2) Nach Ablauf dieser fünf Jahre

– handelt der Rat auf der Grundlage von Vorschlägen der Kommission; die Kommission prüft jeden Antrag eines Mitgliedstaats, wonach sie dem Rat einen Vorschlag unterbreiten soll;

– fasst der Rat einstimmig nach Anhörung des Europäischen Parlaments einen Beschluss, wonach auf alle Bereiche oder Teile der Bereiche, die unter diesen Titel fallen, das Verfahren des Artikels 251 [EG] anzuwenden ist und die Bestimmungen über die Zuständigkeit des Gerichtshofs angepasst werden.

...

(5) Abweichend von Absatz 1 beschließt der Rat gemäß dem Verfahren des Artikels 251 [EG]

– die Maßnahmen nach Artikel 63 Nummer 1 und Nummer 2 Buchstabe a [EG], sofern der Rat zuvor gemäß Absatz 1 Gemeinschaftsvorschriften erlassen hat, in denen die gemeinsamen Regeln und wesentlichen Grundsätze für diese Bereiche festgelegt sind;

...“

Abgeleitetes Recht vor Erlass der Richtlinie 2005/85

5 Auf der Grundlage von Art. 63 Abs. 1 Nr. 1 Buchst. a und b EG wurden die Verordnung (EG) Nr. 343/2003 des Rates vom 18. Februar 2003 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen in einem Mitgliedstaat gestellten Asylantrags zuständig ist (ABl. L 50, S. 1), und die Richtlinie 2003/9/EG des Rates vom 27. Januar 2003 zur Festlegung von Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern in den Mitgliedstaaten (ABl. L 31, S. 18) erlassen.

6 Auf der Grundlage von Art. 63 Abs. 1 Nr. 1 Buchst. c, Nr. 2 Buchst. a und Nr. 3 Buchst. a EG erging die Richtlinie 2004/83/EG des Rates vom 29. April 2004 über Mindestnormen für die Anerkennung und den Status von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Flüchtlinge oder als Personen, die anderweitig internationalen Schutz benötigen, und über den Inhalt des zu gewährenden Schutzes (ABl. L 304, S. 12).

7 Auf der Grundlage von Art. 67 Abs. 2 zweiter Gedankenstrich EG wurde der Beschluss 2004/927/EG des Rates vom 22. Dezember 2004 über die Anwendung des Verfahrens des Artikels 251 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft auf bestimmte Bereiche, die unter Titel IV des Dritten Teils dieses Vertrags fallen (ABl. L 396, S. 45) erlassen.

8 Art. 1 Abs. 2 dieses Beschlusses bestimmt:

„Ab dem 1. Januar 2005 beschließt der Rat gemäß dem Verfahren des Artikels 251 [EG], wenn er Maßnahmen nach Artikel 63 Nummer 2 Buchstabe b) und Nummer 3 Buchstabe b) [EG] erlässt.“

9 Nach dem vierten Erwägungsgrund dieses Beschlusses wird die Bestimmung des Art. 67 Abs. 5 EG durch ihn nicht berührt.

Richtlinie 2005/85

10 Die Richtlinie 2005/85 wurde auf der Grundlage insbesondere von Art. 63 Abs. 1 Nr. 1 Buchst. d EG erlassen.

11 Nach ihrem Art. 1 legt diese Richtlinie Mindestnormen für die Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Zuerkennung und Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft fest.

12 Im 17. und 18. Erwägungsgrund der Richtlinie wird ausgeführt:

„(17) Ein entscheidendes Kriterium für die Begründetheit eines Asylantrags ist die Sicherheit des Antragstellers in seinem Herkunftsstaat. Kann ein Drittstaat als sicherer Herkunftsstaat betrachtet werden, so sollten die Mitgliedstaaten diesen als sicher bestimmen und von der Vermutung ausgehen können, dass dieser Staat für einen bestimmten Antragsteller sicher ist, sofern Letzterer keine stichhaltigen Gegenargumente vorbringt.

(18) In Anbetracht des bei der Feststellung der Flüchtlingseigenschaft von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen erzielten Harmonisierungsniveaus sollten gemeinsame Kriterien für die Bestimmung von Drittstaaten als sichere Herkunftsstaaten festgelegt werden.“

13 In Bezug auf sichere Herkunftsstaaten heißt es im 19. Erwägungsgrund der Richtlinie 2005/85:

„Hat sich der Rat von der Erfüllung dieser Kriterien durch einen bestimmten Herkunftsstaat überzeugt und diesen Staat folglich in die nach dieser Richtlinie zu erlassende ‚Minimalliste sicherer Herkunftsstaaten‘ aufgenommen, so sollten die Mitgliedstaaten verpflichtet sein, Anträge von Staatsangehörigen des betreffenden Staates ... auf der Grundlage der widerlegbaren Vermutung zu prüfen, dass dieser Staat sicher ist. Angesichts der politischen Tragweite der Bestimmung sicherer Herkunftsstaaten, insbesondere aufgrund der Implikationen für die Beurteilung der Menschenrechtssituation in einem Herkunftsstaat und für die Maßnahmen der Europäischen Union im Bereich der Außenbeziehungen, sollte der Rat vor jeder Entscheidung über die Erstellung oder Änderung der Liste das Europäische Parlament anhören.“

14 In Bezug auf bestimmte europäische Drittstaaten mit besonders hohen Standards im Bereich der Menschenrechte und des Flüchtlingsschutzes heißt es im 24. Erwägungsgrund der Richtlinie:

„... [D]en Mitgliedstaaten [sollte] gestattet werden, keine oder keine vollständige Prüfung der Asyl-anträge der aus diesen europäischen Drittstaaten in ihr Hoheitsgebiet eingereisten Antragsteller durchzuführen. Angesichts der möglichen Folgen einer eingeschränkten oder unterlassenen Prüfung für den Antragsteller sollte diese Anwendung des Konzepts des sicheren Drittstaats auf Fälle beschränkt werden, die Drittstaaten betreffen, von denen sich der Rat überzeugt hat, dass sie die hohen Anforderungen an die Sicherheit im Sinne dieser Richtlinie erfüllen. Entscheidungen des Rates in diesem Bereich sollte eine Anhörung des Europäischen Parlaments vorausgehen.“

15 Art. 29 der Richtlinie („Gemeinsame Minimalliste der als sichere Herkunftsstaaten geltenden Drittstaaten“) bestimmt in den Abs. 1 und 2:

„(1) Der Rat erstellt auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung des Europäischen Parlaments mit qualifizierter Mehrheit eine gemeinsame Minimalliste der Drittstaaten, die von den Mitgliedstaaten als sichere Herkunftsstaaten gemäß Anhang II zu betrachten sind.

(2) Der Rat kann die gemeinsame Minimalliste im Einklang mit Anhang II mit qualifizierter Mehrheit auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung des Europäischen Parlaments ändern, indem er Drittstaaten hinzufügt oder streicht. Die Kommission prüft alle Ersuchen des Rates oder eines Mitgliedstaats, einen Vorschlag zur Änderung der gemeinsamen Minimalliste vorzulegen.“

16 In Anhang II der Richtlinie 2005/85 („Bestimmung sicherer Herkunftsstaaten im Sinne des Artikels 29 und des Artikels 30 Absatz 1“) werden die Kriterien für die Bestimmung eines Staates als sicherer Herkunftsstaat wie folgt festgelegt:

„Ein Staat gilt als sicherer Herkunftsstaat, wenn sich anhand der dortigen Rechtslage, der Anwendung der Rechtsvorschriften in einem demokratischen System und der allgemeinen politischen Lage nachweisen lässt, dass dort generell und durchgängig weder eine Verfolgung im Sinne des Artikels 9 der Richtlinie 2004/83/EG noch Folter oder unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe noch Bedrohung infolge willkürlicher Gewalt im Rahmen eines internationalen oder innerstaatlichen bewaffneten Konflikts zu befürchten sind.

Bei der entsprechenden Beurteilung wird unter anderem berücksichtigt, inwieweit Schutz vor Verfolgung und Misshandlung geboten wird durch

- a) die einschlägigen Rechts- und Verwaltungsvorschriften des Staates und die Art und Weise ihrer Anwendung;
- b) die Wahrung der Rechte und Freiheiten nach der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten und/oder dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte und/oder dem Übereinkommen gegen Folter, insbesondere der Rechte, von denen gemäß Artikel 15 Absatz 2 der genannten Europäischen Konvention keine Abweichung zulässig ist;
- c) die Einhaltung des Grundsatzes der Nicht-Zurückweisung nach der Genfer Flüchtlingskonvention;
- d) das Bestehen einer Regelung, die einen wirksamen Rechtsbehelf bei Verletzungen dieser Rechte und Freiheiten gewährleistet.“

17 Die Abs. 1 bis 3 des Art. 36 der Richtlinie 2005/85 („Europäisches Konzept der sicheren Drittstaaten“) lauten:

„(1) Die Mitgliedstaaten können vorsehen, dass keine oder keine umfassende Prüfung des Asylantrags und der Sicherheit des Asylbewerbers in seiner spezifischen Situation nach Kapitel II erfolgt, wenn eine zuständige Behörde anhand von Tatsachen festgestellt hat, dass der Asylbewerber aus einem sicheren Drittstaat nach Absatz 2 unrechtmäßig in das Hoheitsgebiet des betreffenden Mitgliedstaats einzureisen versucht oder eingereist ist.

(2) Ein Drittstaat kann nur dann als sicherer Drittstaat für die Zwecke des Absatzes 1 betrachtet werden, wenn er

a) die Genfer Flüchtlingskonvention ohne geografischen Vorbehalt ratifiziert hat und deren Bestimmungen einhält,

b) über ein gesetzlich festgelegtes Asylverfahren verfügt,

c) die Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten ratifiziert hat und die darin enthaltenen Bestimmungen, einschließlich der Normen über wirksame Rechtsbehelfe, einhält und

d) als solcher vom Rat nach Absatz 3 bestimmt worden ist.

(3) Der Rat nimmt mit qualifizierter Mehrheit auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung des Europäischen Parlaments eine gemeinsame Liste von Drittstaaten an, die als sichere Drittstaaten für die Zwecke des Absatzes 1 betrachtet werden, oder ändert diese Liste entsprechend.“

18 Der Rat hat die angefochtenen Bestimmungen bei der Erstellung der beiden darin vorgesehenen Listen nicht angewendet.

Zur Klage

19 Das Parlament stützt seine Klage auf vier Nichtigkeitsgründe: einen Verstoß gegen den EG-Vertrag wegen der Missachtung von Art. 67 Abs. 5 erster Gedankenstrich EG, die fehlende Zuständigkeit des Rates für den Erlass der angefochtenen Bestimmungen, einen Verstoß gegen die Pflicht zur Begründung dieser Bestimmungen und schließlich die Nichtbeachtung der Pflicht zu loyaler Zusammenarbeit.

20 Die ersten beiden Klagegründe sind zusammen zu prüfen, da sie, wie der Generalanwalt in Nr. 11 seiner Schlussanträge ausgeführt hat, untrennbar miteinander verbunden sind.

Zu den ersten beiden Klagegründen: Verstoß gegen Art. 67 Abs. 5 erster Gedankenstrich EG und fehlende Zuständigkeit des Rates

Vorbringen der Verfahrensbeteiligten

21 Das Parlament vertritt die Auffassung, der Erlass der Richtlinie 2005/85 habe in Anbetracht der bereits ergangenen Gemeinschaftsvorschriften –der Verordnung Nr. 343/2003 sowie der Richtlinien 2003/9 und 2004/83 – den letzten gesetzgeberischen Schritt zum Erlass der gemeinsamen Regeln und wesentlichen Grundsätze dargestellt, deren Festlegung nach Art. 67 Abs. 5 erster Gedankenstrich EG den Übergang zum Verfahren nach Art. 251 EG (im Folgenden: Mitentscheidungsverfahren) ermöglichen solle.

22 Bei der späteren Erstellung der gemeinsamen Minimalliste der als sichere Herkunftsstaaten zu betrachtenden Drittstaaten und der gemeinsamen Liste sicherer europäischer Drittstaaten (im Folgenden zusammen: Listen sicherer Staaten) hätte daher das Mitentscheidungsverfahren angewendet werden müssen.

23 Mit den angefochtenen Bestimmungen habe der Rat somit rechtswidrig in einer Maßnahme des abgeleiteten Rechts Rechtsgrundlagen geschaffen, die es ihm erlaubten, Listen sicherer Staaten nach einem Verfahren zu erstellen, in dem das Parlament nur angehört werden müsse.

24 Der Rat habe somit durch die Schaffung einer abgeleiteten Rechtsgrundlage einen „Rechtssetzungsvorbehalt“ für sich in Anspruch genommen. Der Vertrag sehe aber nicht vor, dass der Rat außerhalb der bestehenden Verfahren zum Erlass von Rechtsakten und Durchführungsmaßnahmen neue Rechtsgrundlagen für den Erlass abgeleiteter Rechtsnormen schaffen könne.

25 Eine möglicherweise bestehende Praxis des Rates bezüglich der Schaffung abgeleiteter Rechtsgrundlagen könne nicht als Rechtfertigung dienen.

26 Wie aus dem Urteil des Gerichtshofs vom 23. Februar 1988, Vereinigtes Königreich/Rat (68/86, Slg. 1988, 855), hervorgehe, sei im Bereich der Normsetzung der Vertrag anzuwenden, ohne dass die dort vorgesehenen Verfahren umgestaltet werden könnten.

27 Die Kommission hält die in den angefochtenen Bestimmungen enthaltenen abgeleiteten Rechtsgrundlagen für rechtswidrig.

28 Der Gemeinschaftsgesetzgeber habe nicht das Recht, über die Art und Weise der Ausübung seiner Befugnisse zu bestimmen. Die Organe könnten nur nach Maßgabe der ihnen in den Verträgen zugewiesenen Befugnisse handeln; allein die Verträge legten die Verfahren zum Erlass von Rechtsakten fest.

29 Die angefochtenen Bestimmungen könnten nicht als Vorbehalte der Durchführungsbefugnis angesehen werden, die der Rat auf der Grundlage von Art. 202 dritter Gedankenstrich EG ausüben könne.

30 Die angefochtenen Bestimmungen stellten einen doppelten Verfahrensmissbrauch dar, erstens in Bezug auf die in Art. 63 Abs. 1 Nr. 1 Buchst. d EG zum Zeitpunkt des Erlasses der Richtlinie 2005/85 vorgesehene Einstimmigkeitsregel und zweitens in Bezug auf das Mitentscheidungsverfahren, das an die Stelle dieser Regel treten müsse, sobald die Gemeinschaftsvorschriften über die gemeinsamen Regeln und wesentlichen Grundsätze für die Asylpolitik erlassen worden seien.

31 Nach Ansicht des Rates verbietet es dagegen keine Bestimmung des EG-Vertrags, mit einem Rechtsakt, der in dem von der einschlägigen Rechtsgrundlage vorgesehenen Verfahren erlassen wird, eine abgeleitete Rechtsgrundlage insbesondere zu dem Zweck zu schaffen, den späteren Erlass einer Rechtsnorm in diesem Bereich mittels eines vereinfachten Entscheidungsverfahrens zu ermöglichen.

32 Der Rückgriff auf abgeleitete Rechtsgrundlagen sei eine bewährte, in ganz vielen Rechtsakten der Gemeinschaft angewandte gesetzgeberische Technik. Dem oben angeführten Urteil Vereinigtes Königreich/Rat sei lediglich zu entnehmen, dass eine abgeleitete Rechtsgrundlage nicht zu einer Erschwerung des im Vertrag vorgesehenen Verfahrens führen dürfe, was bei dem durch die Richtlinie 2005/85 geschaffenen Verfahren nicht der Fall sei.

33 Unter den Umständen des vorliegenden Falles sei der Rückgriff auf eine abgeleitete Rechtsgrundlage geboten gewesen, ohne dass Art. 67 Abs. 5 erster Gedankenstrich EG dem entgegengestanden hätte.

34 Die Listen sicherer Staaten stellten Instrumente dar, die zu einem Bereich gehörten, der sowohl durch ausgeprägte politische Empfindlichkeiten der Mitgliedstaaten als auch durch die praktische Notwendigkeit gekennzeichnet sei, schnell und wirksam auf Veränderungen der Situation in den betreffenden Drittstaaten zu reagieren. Diese Instrumente könnten aber nur dann wirksam angewendet werden, wenn ihr Erlass und ihre späteren Änderungen im Rahmen eines Verfahrens der mit den angefochtenen Bestimmungen geschaffenen Art erfolgten.

35 Es treffe nicht zu, dass die in den angefochtenen Bestimmungen enthaltenen abgeleiteten Rechtsgrundlagen dem in Art. 67 Abs. 5 erster Gedankenstrich EG vorgesehenen Mitentscheidungsverfahren zuwiderliefen. Diese Bestimmung sei nur unter der doppelten Voraussetzung anwendbar, dass sich der zu erlassende Rechtsakt auf Art. 63 Abs. 1 Nrn. 1 oder 2 Buchst. a EG stütze und dass der Rat zuvor Gemeinschaftsvorschriften erlassen habe, in denen die gemeinsamen Regeln und wesentlichen Grundsätze für diesen Bereich festgelegt seien.

36 Zur ersten dieser Voraussetzungen sei festzustellen, dass die Listen sicherer Staaten nicht auf der Grundlage des Art. 63 EG erstellt würden, sondern auf der Grundlage der angefochtenen Bestimmungen, die ein einfacheres als das für den Erlass des Basisrechtsakts angewendete Verfahren vorsähen. Da der Vertrag für den Erlass der Richtlinie 2005/85 nur eine Anhörung des Parlaments vorschreibe, sei der Rückgriff auf die angefochtenen Bestimmungen, die denselben Umfang der Mitwirkung des Parlaments vorsähen, schwerlich zu beanstanden.

37 Was die zweite Voraussetzung betreffe, so verlange Art. 67 Abs. 5 erster Gedankenstrich EG in Bezug auf die „Gemeinschaftsvorschriften“ nicht, dass die gemeinsamen Regeln und die wesentlichen Grundsätze in einem einzigen Rechtsetzungsakt und zu einem bestimmten Zeitpunkt aufgestellt würden. Der Übergang zum Mitentscheidungsverfahren sei an ein inhaltliches Kriterium gebunden und nicht an ein formales oder zeitliches Kriterium.

38 Da die Voraussetzungen für den Übergang zum Mitentscheidungsverfahren nicht vorlägen, seien weder die Rechte des Parlaments noch das institutionelle Gleichgewicht beeinträchtigt worden.

39 Die Französische Republik macht geltend, die Erstellung der Listen sicherer Staaten gehöre zu den Gemeinschaftsvorschriften, in denen die „gemeinsamen Regeln und wesentlichen Grundsätze“ im Sinne von Art. 67 Abs. 5 erster Gedankenstrich EG festgelegt würden. Selbst wenn diese Listen auf der Grundlage des Vertrags selbst und nicht nach den angefochtenen Bestimmungen zu erstellen seien, könne dies folglich nach einer bloßen Anhörung des Parlaments geschehen.

40 Was die allgemeine Frage nach der Zulässigkeit des Rückgriffs auf eine abgeleitete Rechtsgrundlage angehe, so sei dem Rat beizupflichten, dass keine Bestimmung des Vertrags dies verbiete.

41 Der Rückgriff auf abgeleitete Rechtsgrundlagen entspreche einer ständigen Praxis des Gemeinschaftsgesetzgebers. Zwar könne eine schlichte Praxis Regeln des Vertrags nicht abändern und folglich auch kein Präjudiz schaffen, das die Gemeinschaftsorgane binden würde. Die Rechtsprechung zeige jedoch, dass dem Gerichtshof die Praxis der Organe nicht unbedingt gleichgültig sei (Urteil vom 10. Februar 1983, Luxemburg/Parlament, 230/81, Slg. 1983, 255, Randnrn. 48 und 49).

42 Schließlich seien die inhaltlichen Voraussetzungen für einen Rückgriff auf abgeleitete Rechtsgrundlagen im vorliegenden Fall erfüllt. Die angefochtenen Bestimmungen seien nämlich von hoher politischer Sensibilität und implizierten die praktische Notwendigkeit, schnell und wirksam auf Änderungen der Situation in Drittstaaten zu reagieren.

Würdigung durch den Gerichtshof

43 Mit seinen ersten beiden Klagegründen wirft das Parlament im Wesentlichen die Frage auf, ob der Rat berechtigt war, in den angefochtenen Bestimmungen vorzusehen, dass die Listen sicherer Staaten auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung des Parlaments mit qualifizierter Mehrheit erstellt und geändert werden.

44 Gemäß Art. 7 Abs. 1 Unterabs. 2 EG darf jedes Organ nur nach Maßgabe der ihm im EG-Vertrag zugewiesenen Befugnisse handeln (vgl. Urteil vom 23. Oktober 2007, C-403/05, Parlament/Kommission, Slg. 2007, I-0000, Randnr. 49 und die dort angeführte Rechtsprechung).

45 Erstens hatte der Rat beim Erlass der Richtlinie 2005/85 nach den in Art. 67 Abs. 1 EG vorgesehenen Modalitäten die Möglichkeit, gestützt auf Art. 202 dritter Gedankenstrich EG Vorschriften zu erlassen, die für den zu regelnden Bereich nicht wesentlich sind (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 27. Oktober 1992, Deutschland/Kommission, C-240/90, Slg. 1992, I-5383, Randnr. 36).

46 Somit hätte er sich – unterstellt, die Listen sicherer Staaten seien derartige nicht wesentliche Vorschriften und beträfen einen spezifischen Fall – vorbehalten können, Durchführungsbefugnisse selbst auszuüben, wobei er diese Entscheidung ausführlich hätte begründen müssen (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 18. Januar 2005, Kommission/Rat, C-257/01, Slg. 2005, I-345, Randnr. 50).

47 Der Rat muss nämlich anhand der Natur und des Inhalts des umzusetzenden Basisrechtsakts eine ordnungsgemäße Begründung für eine Ausnahme von der Regel geben, dass es im System des Vertrags, wenn auf Gemeinschaftsebene Maßnahmen zur Durchführung eines Basisrechtsakts zu treffen sind, Aufgabe der Kommission ist, diese Befugnis auszuüben (Urteil Kommission/Rat, Randnr. 51).

48 Im vorliegenden Fall hat der Rat ausdrücklich im 19. Erwägungsgrund der Richtlinie 2005/85 auf die politische Tragweite der Bestimmung sicherer Herkunftsstaaten und im 24. Erwägungsgrund der Richtlinie auf die möglichen Folgen des Konzepts des sicheren Drittstaats Bezug genommen.

49 Die in diesen Erwägungsgründen angeführten Gründe sollen jedoch, wie der Generalanwalt in Nr. 21 seiner Schlussanträge festgestellt hat, die Anhörung des Parlaments zur Erstellung und Änderung der Listen sicherer Staaten rechtfertigen und nicht der hinreichenden Begründung eines Durchführungsvorbehalts mit spezifischem Charakter für den Rat dienen.

50 Darüber hinaus macht der Rat im vorliegenden Fall, der eine Richtlinie betrifft, deren angefochtene Bestimmungen ihm eine zeitlich nicht begrenzte Befugnis einräumen, nicht geltend, dass

diese Bestimmungen dahin umzuqualifizieren seien, dass es sich um Bestimmungen handle, auf deren Grundlage er sich vorbehalten habe, spezifische Durchführungsbefugnisse unmittelbar auszuüben. Vielmehr hat er in der mündlichen Verhandlung bestätigt, dass diese Bestimmungen ihm eine abgeleitete Rechtsetzungsbefugnis einräumten.

51 Die Frage einer möglichen Umqualifizierung der angefochtenen Bestimmungen, um davon ausgehen zu können, dass der Rat Art. 202 dritter Gedankenstrich EG angewendet hat, stellt sich unter diesen Umständen nicht.

52 Zweitens ist festzustellen, dass im Rahmen der Anwendung von Art. 67 EG die Maßnahmen, die in den in Art. 63 Nrn. 1 und 2 Buchst. a EG genannten Bereichen zu beschließen sind, nach zwei verschiedenen in Art. 67 EG vorgesehenen Verfahren erlassen werden, nämlich entweder durch einstimmigen Beschluss nach Anhörung des Parlaments oder im Mitentscheidungsverfahren.

53 Die angefochtenen Bestimmungen errichten ein Verfahren zum Erlass der genannten Maßnahmen mit qualifizierter Mehrheit auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung des Parlaments; ein solches Verfahren unterscheidet sich von den in Art. 67 EG vorgesehenen Verfahren.

54 Es ist aber bereits entschieden worden, dass die Grundsätze über die Willensbildung der Gemeinschaftsorgane im Vertrag festgelegt sind und nicht zur Disposition der Mitgliedstaaten oder der Organe selbst stehen (vgl. Urteil Vereinigtes Königreich/Rat, Randnr. 38).

55 Allein der Vertrag kann in besonderen Fällen wie dem in Art. 67 Abs. 2 zweiter Gedankenstrich EG vorgesehenen ein Organ dazu ermächtigen, ein von ihm geschaffenes Entscheidungsverfahren zu ändern.

56 Würde einem Organ die Möglichkeit zur Schaffung abgeleiteter Rechtsgrundlagen gegeben, sei es im Sinne einer Verschärfung oder einer Erleichterung der Modalitäten des Erlasses eines Rechtsakts, so liefe dies darauf hinaus, ihm eine Rechtsetzungsbefugnis zu verleihen, die über das im Vertrag vorgesehene Maß hinausginge.

57 Ihm würde damit auch erlaubt, gegen den Grundsatz des institutionellen Gleichgewichts zu verstoßen, der gebietet, dass jedes Organ seine Befugnisse unter Beachtung der Befugnisse der anderen Organe ausübt (Urteil vom 22. Mai 1990, Parlament/Rat, C-70/88, Slg. 1990, I-2041, Randnr. 22).

58 Der Rat kann nicht mit Erfolg geltend machen, dass das in den angefochtenen Bestimmungen vorgesehene Erlassverfahren dem Mitentscheidungsverfahren nicht zuwiderlaufe, weil die Listen sicherer Staaten nicht auf der Grundlage des Art. 63 EG, sondern auf der Grundlage der angefochtenen

Bestimmungen erstellt worden seien, die ein einfacheres Verfahren als das vorsähen, nach dem der Basisrechtsakt erlassen worden sei. Eine solche Argumentation liefe nämlich darauf hinaus, Bestimmungen des abgeleiteten Rechts Vorrang vor Bestimmungen des Primärrechts einzuräumen, vorliegend vor Art. 67 EG, dessen Abs. 1 und 5 nacheinander unter Beachtung ihrer jeweiligen Voraussetzungen anzuwenden sind.

59 Der Erlass abgeleiteter Rechtsgrundlagen kann auch nicht mit Erwägungen gerechtfertigt werden, die an die politische Sensibilität des betreffenden Bereichs oder an das Streben nach Sicherstellung der Wirksamkeit eines Gemeinschaftshandelns anknüpfen.

60 Im Übrigen kann auch das Bestehen einer früheren Praxis in Form der Schaffung abgeleiteter Rechtsgrundlagen nicht mit Erfolg geltend gemacht werden. Selbst wenn man die Existenz einer solchen Praxis unterstellt, vermag sie nämlich Regeln des Vertrags nicht abzuändern und kann folglich kein Präjudiz schaffen, das die Organe bindet (vgl. in diesem Sinne Urteil Vereinigtes Königreich/Rat, Randnr. 24, und Urteil vom 9. November 1995, Deutschland/Rat, C-426/93, Slg. 1995, I-3723, Randnr. 21).

61 Aus den vorstehenden Erwägungen ergibt sich, dass der Rat dadurch, dass er die abgeleiteten Rechtsgrundlagen in Form der angefochtenen Bestimmungen in die Richtlinie 2005/85 eingefügt hat, gegen Art. 67 EG verstoßen und somit seine ihm durch den Vertrag verliehenen Befugnisse überschritten hat.

62 Hinzuzufügen ist in Bezug auf die zukünftige Erstellung von Listen sicherer Staaten und ihre Änderungen, dass es Sache des Rates ist, dies unter Beachtung der im Vertrag vorgesehenen Verfahren vorzunehmen.

63 Um zu ermitteln, ob die Erstellung und die Änderung der Listen sicherer Staaten im Wege der Gesetzgebung oder die etwaige Entscheidung für die Anwendung von Art. 202 dritter Gedankenstrich EG in Form einer Übertragung oder eines Durchführungsvorbehalts unter Art. 67 Abs. 1 oder 5 EG fallen, ist zu prüfen, ob der Rat mit der Richtlinie 2005/85 Gemeinschaftsvorschriften erlassen hat, in denen die gemeinsamen Regeln und die wesentlichen Grundsätze für die in Art. 63 Abs. 1 Nrn. 1 und 2 Buchst. a EG angesprochenen Bereiche festgelegt sind.

64 In Bezug auf das Verfahren zur Zuerkennung oder Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft in den Mitgliedstaaten beschränkt sich Art. 63 Abs. 1 Nr. 1 Buchst. d EG darauf, den Erlass von „Mindestnormen“ vorzusehen.

65 Wie aus den Randnrn. 10 bis 17 des vorliegenden Urteils hervorgeht, legt die Richtlinie 2005/85 detaillierte Kriterien fest, die die spätere Erstellung von Listen sicherer Staaten erlauben.

66 Daher ist davon auszugehen, dass der Rat mit diesem Rechtssetzungsakt „Gemeinschaftsvorschriften ..., in denen die gemeinsamen Regeln und wesentlichen Grundsätze festgelegt sind“, im Sinne von Art. 67 Abs. 5 EG erlassen hat, so dass das Mitentscheidungsverfahren anzuwenden ist.

67 Nach alledem greifen die ersten beiden vom Parlament zur Stützung seiner Nichtigkeitsklage vorgebrachten Gründe durch. Folglich sind die angefochtenen Bestimmungen für nichtig zu erklären.

Zum dritten und zum vierten Klagegrund: Verstoß gegen die Pflicht zur Begründung der angefochtenen Bestimmungen und Nichtbeachtung der Pflicht zu loyaler Zusammenarbeit

68 Da die ersten beiden Klagegründe begründet sind, sind der dritte und der vierte vom Parlament zur Stützung seiner Klage vorgebrachten Gründe nicht zu prüfen.

Kosten

69 Nach Art. 69 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da das Parlament die Verurteilung des Rates beantragt hat und dieser mit seinem Vorbringen unterlegen ist, sind ihm die Kosten aufzuerlegen. Nach Art. 69 § 4 Abs. 1 der Verfahrensordnung tragen die dem vorliegenden Rechtsstreit beigetretenen Streithelfer ihre eigenen Kosten.

Aus diesen Gründen hat der Gerichtshof (Große Kammer) für Recht erkannt und entschieden:

1. Art. 29 Abs. 1 und 2 und Art. 36 Abs. 3 der Richtlinie 2005/85/EG des Rates vom 1. Dezember 2005 über Mindestnormen für Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Zuerkennung und Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft werden für nichtig erklärt.

2. Der Rat der Europäischen Union trägt die Kosten.

3. Die Französische Republik und die Kommission der Europäischen Gemeinschaften tragen ihre eigenen Kosten.

Unterschriften