

BERICHTE / REPORTS

Europäische Entwicklungszusammenarbeit und evolutionärer Kompetenzbegriff (Urteilsbesprechung von EuGH C-91/05 und C-403/05)

Von *Thomas Wischmeyer*, Freiburg*

I. Einleitung

Das Verständnis der Begriffe „Entwicklung“ und „Entwicklungszusammenarbeit“ (EZ) unterliegt ständigen Veränderungen im wissenschaftlichen und praktischen Diskurs. Gegenwärtig wird wieder stärker die Bedeutung von Institutionen und Sicherheit für die „Entwicklung“ von Gesellschaften herausgestellt. Praktisch und finanziell höchst bedeutsam führt dies zu einer „Rule-of-Law“-Orientierung, der heute – angeführt von der Weltbank – eine Vielzahl von Entwicklungsträgern und -programmen folgt.¹ EZ wird dabei auf Fragen internationaler Sicherheitspolitik ausgeweitet und gilt als Schlüssel, um auch den internationalen Terrorismus an den Wurzeln bekämpfen zu können.²

Im Kontext der Europäischen Union ist dieser Zusammenhang von EZ und Sicherheitspolitik besonders spannungsgeladen, wie die beiden hier zu besprechenden Urteile des EuGH verdeutlichen. Während die EZ vergemeinschaftet und in den Art. 177 – 181 EG geregelt ist, haben sich die Mitgliedstaaten für die Erörterung außen- und sicherheitspolitischer Fragen im Rahmen der GASP Gestaltungsspielräume vorbehalten. Kernpunkt der beiden hier zu besprechenden Urteile ist daher die Frage, wie sich der skizzierte Verständniswandel von „Entwicklung“ in das Kompetenzgerüst der europäischen Verträge einfügt.

II. Rechtsrahmen und Säulenzuordnung – Rechtssache ECOWAS³

Die Frage der Säulenzuordnung ist nicht akademisch⁴ und führt immer wieder zu Abgrenzungsproblemen.⁵ So stellte sich auch in der ersten hier zu besprechenden Entscheidung

* Ref. iur., Mitarbeiter am Institut für Staatswissenschaft und Rechtsphilosophie der Universität Freiburg. E-mail: thomas.wischmeyer@jura.uni-freiburg.de

¹ Überblick in: *Economics and the Rule of Law: Order in the Jungle*, *The Economist* v. 13.3.2008, abrufbar unter: http://www.economist.com/finance/displaystory.cfm?story_id=10849115 [08.07.2008] m.w.N.

² Überblick bei *Franz Nuscheler*, *Entwicklungspolitik*, 2006, S. 415 ff. Vgl. i.Ü. unter III.

³ EuGH v. 20.05.2008, Rs. C-91/05 (ECOWAS), noch nicht in amtlicher Sammlung.

⁴ Vereinfacht gelten folgende Grundsätze: Soweit eine Maßnahme im Rahmen einer EG-Verordnung umgesetzt wird, erlassen Rat und Parlament den Rechtsakt auf Vorschlag der Kommission.

die Frage, ob und wie eine Maßnahme als Außen- oder Entwicklungspolitik zu qualifizieren ist und was gilt, wenn sich die Frage nicht eindeutig beantworten lässt.

1. Sachverhalt

Am 12.07.2002 beschloss der Rat, gestützt auf Art. 14 EU, eine Gemeinsame Aktion zur Bekämpfung der Anhäufung und Verbreitung von Kleinwaffen (2002/589/GASP). Auf dieser Grundlage erging am 02.12.2004 ein Umsetzungsbeschluss des Rats, in dem den westafrikanischen ECOWAS-Staaten technische und finanzielle Unterstützung bei der Durchführung eines Kleinwaffen-Moratoriums zugesagt wurde. Schon bei der Erörterung des Beschlussentwurfs wandte die Kommission ein, eine derartige Finanzierung dürfe nur im Rahmen des Cotonou-Abkommens erfolgen. Dieses Abkommen vom 23.06.2000 zwischen der EG und ihren Mitgliedstaaten einerseits und Mitgliedern der Gruppe der AKP-Staaten in Afrika, im Karibischen Raum und im Pazifischen Ozean andererseits, administriert auf der Grundlage von Art. 177 EG umfassend die EZ der Gemeinschaft mit den AKP-Staaten. Finanziert wird es aus dem Europäischen Entwicklungsfond, dessen 9. Auflage für die Jahre 2000-2007 ein Gesamtvolumen von ca. 25 Milliarden Euro bereitstellte. Gemäß der „integrierten“ Entwicklungsdefinition in Art. 1 des Abkommens sieht Art. 11 des Abkommens auch eine „Politik der Friedenskonsolidierung und der Konfliktprävention“ vor. Darunter fällt gem. Art. 11 Abs. 3 explizit die Bekämpfung von Kleinwaffen. Da nach Ansicht der Kommission die Gemeinsame Aktion als Rechtsgrundlage des Beschlusses in den Bereich der Gemeinschaftszuständigkeit fiel, erhob sie Klage gem. Art. 230 EG.

2. Darstellung und Analyse

Der Gerichtshof, dem Art. 46 EU grundsätzlich die Überprüfung von GASP-Angelegenheiten verwehrt, konnte vorliegend seine Zuständigkeit aus Art. 46 lit. f i.V.m. Art. 47 EU ableiten.⁶ Danach ist der Gerichtshof für Abgrenzungsfragen zwischen erster und zweiter Säule, also als Kompetenzgericht, zuständig (Rdn. 31-34). Prüfungsmaßstab für den Gerichtshof ist damit Art. 47 EU, nach dessen Wortlaut der EU-Vertrag die Bestimmungen des EG-Vertrags „unberührt“ lässt. Telos von Art. 47 EU ist, nach Ansicht des EuGH, die

Die Ausführung obliegt der Kommission unter Rechtsaufsicht des EuGH. Im Rahmen der GASP wird ein Rechtsakt dagegen durch einstimmigen Beschluss des Rates verabschiedet. Zur Ausführung sind die Mitgliedstaaten berufen. Eine Rechtskontrolle durch den EuGH findet nicht statt.

⁵ Vgl. *Ramses A. Wessel*, *The Inside Looking Out: Consistency and Delimitation in EU External Relations*, CML Rev. 2000 (37), 1135 ff. Relevant für den vorliegenden Fall, insbes. zum Verhältnis erster zu zweiter Säule: EuGH v. 30.05.2006, verbundene Rs. C-317/04 und C-318/04 (Fluggastdaten), NJW 2006, 2029; bzgl. erster zu dritter: EuGH v. 13.9.2005, C-176/03 (Umweltstrafrecht), NVwZ 2005, 1289.

⁶ Hierzu allgemein: *Maria-Gisella Garbagnati-Ketvel*, *The Jurisdiction of the European Court of Justice in Respect of the Common Foreign and Security Policy*, *International and Comparative Law Quarterly* 2006 (55), S. 77 ff.

Wahrung und Weiterentwicklung des gemeinschaftlichen Besitzstandes (Rdn. 59). Im vorliegenden Urteil arbeitet der EuGH genauer als in Vorentscheidungen heraus, dass für ein „Berühren“ nicht maßgeblich ist, ob der aufgrund des EU-Vertrags erlassene Rechtsakt *tatsächlich* die Wahrnehmung von Gemeinschaftszuständigkeiten verhindert oder einschränkt. Vielmehr genügt es, wenn die Maßnahme die Umsetzung einer der Gemeinschaft zugewiesenen Politik *bezweckt* und sie wirksam auf Grundlage des EG-Vertrags hätte erlassen werden können. Anhaltspunkte für den Zweck sind dabei *Ziel* und *Inhalt* der Maßnahme. (Rdn. 61). Für die Zuordnung zur EG oder zur GASP ist dabei auf den Hauptzweck der Maßnahme abzustellen (Rdn. 73). Sofern sich hier ein „non liquet“ ergibt, besteht nicht – wie sonst (Rdn. 75) – eine Parallelzuständigkeit. Dann fungiert vielmehr Art. 47 EU als Vermutungsregel, die im Zweifel entwicklungspolitische Maßnahmen der Gemeinschaft zuordnet.⁷

Nachdem der EuGH erwogen hat, dass sich die Problemkreise Entwicklung und Sicherheit überschneiden (Rdn. 64-71, näher u. III.), interpretiert er die dem Beschluss zugrunde liegende streitige Gemeinsame Aktion derart, dass diese schon immer einen interinstitutionellen Dialog und eine Einzelfallbeurteilung darüber, ob die Gemeinschaft oder die Union zur Umsetzung zuständig sei, fordere (Rdn. 87-92). Mittels dieser wohlwollenden Auslegung entzieht sich der EuGH geschickt der weitreichenden Entscheidung über die Rechtmäßigkeit der Gemeinsamen Aktion (vgl. Rdn. 111) und verschiebt die Untersuchung von Zielen und Inhalt auf die Mikroebene des angefochtenen Beschlusses.

Ausweislich der Erwägungsgründe *zielt* der Beschluss zur Unterstützung der ECOWAS bei der Bekämpfung von Kleinwaffen sowohl darauf, die „Aussichten auf eine nachhaltige Entwicklung zu verbessern“ – und ist insoweit dem Gemeinschaftspeacekeeper zuzuordnen –, als auch auf die Wahrung des Friedens und die Stärkung der internationalen Sicherheit. Da letzteres zur GASP gehört, liegt auf der Ebene der Ziele eine Gemengelage vor (Rdn. 93-99). *Inhaltlich* sieht der Beschluss eine finanzielle und technische Unterstützung vor. Dies sei ambivalent und keiner Säule eindeutig zuzuordnen. Das Gericht schließt sich dem Generalanwalt an, der in den Schlussanträgen (Rdn. 211) ausgeführt hatte, dass der Inhalt im Lichte der verfolgten Ziele zu würdigen sei. Das Prüfungskriterium „Inhalt“ dürfte in dieser einengenden Auslegung kaum praktische Relevanz entfalten. Damit bleibt es bei einem „non liquet“, das gem. Art. 47 EU im Zweifel zugunsten der Gemeinschaft aufzulösen ist. Die Entscheidung wurde damit für nichtig erklärt.

⁷ Ob dies auch nach Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon gilt, der gem. Artikel 1 Punkt 45 den Art. 47 EU (= Art. 25b EU n.F.) um einen zweiten Absatz ergänzt und ein Beeinträchtigungsverbot in beide Richtungen aufstellt, aufrechterhalten werden kann, muss hier dahinstehen.

III. Terrorismusbekämpfung und Herausforderungen des Entwicklungsbegriffs – Rechtssache Philippinische Grenzkontrolle⁸

Während die Rechtssache ECOWAS anhand der politisch weniger umstrittenen Materie der Kleinwaffenbekämpfung – wenn auch etwas vage – Kriterien für die Kompetenzzuordnung im Bereich der EZ entwickelte, hatte der EuGH in der im Oktober 2007 entschiedenen Rechtssache *Philippinische Grenzkontrolle* Gelegenheit, sich auf der (kompetenz-)rechtlich unproblematischeren Ebene der Auslegung von Sekundärrechtsakten dem inhaltlich brisanteren Problem zu widmen, ob Terrorismusbekämpfung durch EZ zulässig ist.

1. Sachverhalt

Die Kommission hatte 2004 im Wege einer Entscheidung die Finanzierung eines Projekts zur Sicherung der philippinischen Grenzen genehmigt. Als Ermächtigungsgrundlage führte sie hierfür die Verordnung (VO) Nr. 443/92 an, die zu dieser Zeit die Kooperation mit ausgewählten Entwicklungsländern Asiens und Lateinamerikas, die nicht zu den AKP-Staaten gehören, regelte. Nach Art. 1, 7 und 8 der VO umfasste diese EZ neben finanziellen und technischen insbesondere auch wirtschaftliche Aspekte. Ein Kommissionsvorschlag zur Änderung der VO, mit dem der Anwendungsbereich u.a. auf die Bekämpfung des Terrorismus erweitert werden sollte, scheiterte 2002. Im Rahmen der streitgegenständlichen Entscheidung gewährte die Kommission 4,9 Mio. Euro zur Finanzierung eines Projekts zum Schutz der philippinischen Grenzen und begründete dies mit Hinweis auf die UN-Sicherheitsratsresolution Nr. 1373 (2001), wonach Drittstaaten beim Kampf gegen Terrorismus und internationales Verbrechen zu unterstützen seien. Mit Klage vom 17.11.2005 beantragte das Parlament, die Entscheidung für nichtig zu erklären, da die Kommission die Durchführungsbefugnisse überschritten habe, die ihr in der VO übertragen worden waren.

2. Darstellung und Analyse

Das Gericht erklärte die Klage für zulässig⁹ und verwies auf Art. 7 Abs. 1 Unterabs. 2 EG und Art. 202 dritter Gedankenstrich EG als Prüfungsmaßstab, also auf die Notwendigkeit kompetenzgemäßen Handelns (Rdn. 49-51). In der Sache geht es um die Frage, ob VO Nr. 443/92 die ergangene Entscheidung trägt. Art. 15 der VO überträgt der Kommission die Befugnis, die „finanzielle und technische Hilfe sowie die wirtschaftliche Zusammenarbeit“ zu verwalten. Der EuGH definiert aber nun nicht, wie diese Formel der streitgegenständlichen VO auszulegen ist, sondern skizziert in einem knappen, aber bemerkenswerten obiter dictum sein derzeitiges Verständnis von EZ (Rdn. 56-58).

⁸ EuGH v. 23.10.2007, Rs. C-403/05 (Philippinische Grenzkontrolle), noch nicht in amtlicher Sammlung.

⁹ Bemerkenswert ist, dass die Generalanwältin in ihrer Würdigung trotz großzügiger Rechnung noch einen Verstoß gegen Art. 230 Abs. 5 EG und damit Verfristung angenommen hatte (Schlussanträge, Rdn. 34 ff.).

In einer Art vorweggenommen Rechtsgutachten verweist er insbesondere auf die flexible Entwicklungsdefinition des Art. 177 EG¹⁰ und die VO (EG) Nr. 1717/2006 vom 15.11.2006 zur Schaffung eines Instruments für Stabilität¹¹ und leitet hieraus eine Evolution des Entwicklungsbegriffs her.¹² Nach Art. 4 Abs. 1 lit. a VO 1717/2006 sei „die Kommission künftig [Hervorhebung v. Verf.] ermächtigt, die Verwaltung der Hilfe für Behörden, die am Kampf gegen den Terrorismus beteiligt sind, sicherzustellen, indem unterstützenden Maßnahmen, die die Entwicklung und Stärkung von Rechtsvorschriften zur Terrorismusbekämpfung [...] betreffen, Vorrang eingeräumt wird“ (Rdn. 58). Erstaunlicherweise findet eine ausdrückliche Prüfung dieser Begriffsevolution am Maßstab des Primärrechts abgesehen vom pauschalen Verweis auf Art. 177 Abs. 3 EG ebenso wenig statt wie eine Auseinandersetzung mit Art. 47 EU.

Für die streitgegenständliche VO Nr. 443/92 (aus dem Jahr 1992) soll diese Evolution nun aber nicht gelten. Es wird aus dem Urteil nicht klar, ob hierfür historische Gründe maßgeblich sind, also ob für die Frage, was „Entwicklung“ im Sinne der zu interpretierenden Rechtsnorm bedeutet, das Verständnis zum Erlasszeitpunkt maßgeblich ist (darauf deutet die o.g. Formulierung „künftig“ hin). Jedenfalls aber fordert der EuGH einen expliziten Verweis in der Ermächtigungsgrundlage auf den möglichen Verwendungszweck der Bekämpfung von Terrorismus und internationaler Kriminalität (Rdn. 59). Dem genügt die VO Nr. 443/92 nicht. Insofern dann die Erwägungsgründe der Entscheidung auf die Terrorismusbekämpfung rekurrieren, kann das den Mangel der Ermächtigungsgrundlage nicht kompensieren (Rdn. 68). Dementsprechend gab der Gerichtshof der Klage des Parlaments statt und erklärte die Entscheidung für nichtig.

Wichtig ist nicht, dass der EuGH im konkreten Fall der Kommission die Förderung des philippinischen Projekts versagt. Die inzwischen aufgehobene VO Nr. 443/92 dient dem

¹⁰ Die Generalanwältin weist in ihren Schlussanträgen (Rdn. 85 ff.) explizit auf die Flexibilität des Entwicklungsbegriffs im Primärrecht hin. Art. 177 Abs. 3 EG fordere dazu auf, im Rahmen der UN und anderer IGOs festgelegte neue und erweiterte Zielsetzungen von Entwicklungszusammenarbeit zu berücksichtigen. Der internationale Kontext könne aber nur das Verständnis der Verbandskompetenz der EG beeinflussen, nicht dagegen die gemeinschaftsinternen Organkompetenzen.

¹¹ Hierzu umfassend auch unter den hier diskutierten Aspekten *Frank Hoffmeister*, Das Verhältnis zwischen Entwicklungszusammenarbeit und Gemeinsamer Außen- und Sicherheitspolitik am Beispiel des EG-Stabilitätsinstruments, Beiheft Europarecht 2/2008 (im Erscheinen).

¹² Unterstützend führt der EuGH hier, wie auch in der später ergangenen ECOWAS-Entscheidung (s. dort Rdn. 64-70), folgende Dokumente an: (1) die Gemeinsame Erklärung des Rats und der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten, des Parlaments und der Kommission zur Entwicklungspolitik der Europäischen Union vom 20.12.2005 („Europäischer Konsens“), die festhält, dass es keine nachhaltige Entwicklung ohne Frieden und Sicherheit geben kann; (2) die Erklärung des Europäischen Rates zur Bekämpfung des Terrorismus vom 25.3.2004, in der dieser dazu aufruft, das Ziel der Terrorismusbekämpfung in die Außenhilfeprogramme aufzunehmen; (3) die Nachfolge-VO der inzwischen aufgehobenen streitgegenständlichen VO Nr. 443/92, die VO (EG) Nr. 1905/2006 vom 18.12.2006 zur Schaffung eines Finanzierungsinstruments für die Entwicklungszusammenarbeit.

Gericht nur als Folie, um sein neues Verständnis von EZ zu artikulieren. Danach darf die EU im Rahmen der EZ bei entsprechender textlicher Fixierung – eine Art Begründungslast, die der Gemeinschaft aus Gründen der Rechtsklarheit aufgegeben wird – Projekte fördern, deren (Neben-)Zweck die Terrorismusbekämpfung ist.¹³

IV. Ausblick

Wenn der EuGH nunmehr der Gemeinschaft im Rahmen der Art. 177-181a EG Spielräume zur Terrorismusbekämpfung einräumt, scheint dies zunächst quer zur Fluggastdatenentscheidung zu stehen, in der – fast apodiktisch – entschieden wurde, dass ein Informationsaustausch, der hauptsächlich der Terrorismusbekämpfung diene, nur nach Art. 24, 38 EU zulässig sei.¹⁴ Die Zusammenschau von Philippinen- und ECOWAS-Entscheidung zeigt aber, dass die Terrorismusbekämpfung keineswegs über die Hintertür der EZ umfassend vergemeinschaftet wird. Denn wegen Art. 47 EU ist für die Ermächtigungsgrundlage zu fordern, dass Terrorismusbekämpfung nur Nebenaspekt eines integrierten Entwicklungsprojekts ist. Dann aber ist die Gemeinschaftskompetenz sogar vorrangig.

Dass allerdings überhaupt Maßnahmen aus dieser sensitiven Materie im Rahmen der ersten Säule gleichsam als Annexkompetenz für zulässig erachtet werden, ist wohl nur aus zwei Gründen erklärlich: zum einen aufgrund der Öffnungsklausel, die schon im Primärrecht über Art. 177 Abs. 3 EG einen gewissermaßen evolutionären Kompetenztitel schafft. Zum anderen vollzieht der Gerichtshof lediglich die Gedanken nach, die als Ergebnis einer umfangreichen interinstitutionellen Verständigung jetzt in VO 1717/2996 (Instrument der Stabilität) als Kompromiss zwischen erster und zweiter Säule festgeschrieben sind.¹⁵

Ergebnis beider Entscheidungen ist eine inhaltliche Ausweitung der Gemeinschaftskompetenzen und ein Vorrang der Gemeinschaftspolitik im Bereich EZ. Als „Gegenleistung“ dafür verlangt der EuGH von den europäischen Organen eine sorgfältige Analyse, Darlegung und Begründung von Zwecken und Zielen jeder einzelnen Fördermaßnahme. Das ist für erfolgreiche EZ ohnehin essentiell. Vielleicht könnte dann am Ende – fast paradox – institutionelle Komplexität zu erhöhter Effizienz führen.

¹³ Man denkt an die von Haltern als *Marbury v. Madison*-Taktik beschriebene Vorgehensweise des EuGH, potentiell revolutionäre Neuerungen mit einem konventionellen Ergebnis, das wenig Aufmerksamkeit erregt, zu verknüpfen (vgl. zuletzt Ulrich Haltern, JZ 2007, 772, 774).

¹⁴ EuGH, NJW 2006, 2029.

¹⁵ Vgl. Hoffmeister (Fn. 11), passim.